

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : LES VISAS	2
I - 1 - LE DISPOSITIF	2
I - 1.1. LE FONDEMENT DE L'INTERVENTION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	2
I - 1.2. LES CONVENTIONS INTERNATIONALES	2
I - 1.3. LA DELIVRANCE DES VISAS	3
I - 1.4. LA REGLEMENTATION	4
I - 1.4.1. Les règles d'instruction	4
I - 1.4.2. Les différents types de visas	4
I - 1.4.3. Les procédures de délivrance	5
I - 1.4.4. Les justificatifs	6
I - 1.4.5. Les différents fichiers	6
I - 1.4.6. Les délais de délivrance	6
I - 1.4.7. Les interlocuteurs administratifs	6
I - 1.4.8. Les DOM et les TOM	7
I - 1.4.9. La procédure d'introduction de travailleurs étrangers	7
I - 1.4.10. Le regroupement familial	8

I - 1.5. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	8
I - 1.5.1. Le service des étrangers en France	8
I - 1.5.2. Le bureau visas Algérie	9
I - 1.5.3. Les postes diplomatiques ou consulaires	9
I - 1.6. LES STATISTIQUES	9
I- 2 - LE CONSTAT	11
I - 2.1. L'APPLICATION DES ACCORDS DE SCHENGEN	11
I - 2.2. LA COOPERATION DES DIRECTIONS CENTRALES	12
I - 2.3. LES PROCEDURES DE CONTROLE	12
I - 2.4. LES EFFORTS IMPORTANTS DES CONSULATS	13
I - 2.5. LES RECOURS CONTRE LES REFUS DE VISA	14
I - 2.6. LES DIFFICULTES MATERIELLES DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	15
I - 3 - LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES	16
I - 3.1. LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION	16
I - 3.2. LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE	16
I - 3.3. LE FACTEUR HUMAIN	17
I - 3.4. DES MOYENS SUPPLEMENTAIRES	18
I - 3.5. LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION	18
I - 3.6. LA PRISE D'EMPREINTES DIGITALES DES DEMANDEURS DE VISAS	19
I - 3.7. UN CONTROLE SYSTEMATIQUE DES RETOURS	19

CHAPITRE 2 : LE CONTROLE AUX FRONTIERES	21
II -1. LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE	22
II - 2. LA COMPLEMENTARITE AVEC LA DOUANE	23
II - 3. LA COOPERATION AVEC LA GENDARMERIE ET LES AUTRES SERVICES DE POLICE	24
II -3.1. AUX FRONTIERES EXTERIEURES	24
II -3.2. AUX FRONTIERES INTERIEURES	24

CHAPITRE 3 : LE SEJOUR ET L'ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL	25
III - 1. CONSTAT	25
III- 1.1. LE NOMBRE D'ETRANGERS ET DE TITRES DE SEJOUR DELIVRES	25
III - 1.1.1. Le nombre des étrangers	25
III - 1.1.2. Le nombre de titres délivrés	26
III - 1.2. LES MOYENS DES SERVICES	30
III - 1.2.1. Les effectifs des préfectures et des sous-préfectures	30
III - 1.2.2. L'office des migrations internationales (OMI)	31
III - 1.3. LES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES TITRES	33
III - 1.3.1. Les autorisations de séjour	33
III - 1.3.2. Les procédures d'autorisation de travail	41
III - 1.3.3. La procédure du regroupement familial	45
III - 2 - PROPOSITIONS	47
III - 2.1. LA SUPPRESSION DES TITRES DE SEJOUR DES RESSORTIS-SANTS COMMUNAUTAIRES	47
III - 2.2. PROPOSITIONS CONCERNANT LA DELIVRANCE ET LE RENOUELEMENT DES TITRES DE SEJOUR	48
III - 2.2.1. La délivrance du premier titre	48
III - 2.2.2. La simplification des procédures d'autorisation de travail	49
III - 2.2.3. L'amélioration de la procédure du regroupement familial	50
III - 2.2.4. Le titre unique	52
III - 2.3. DES ACTEURS DISPONIBLES ET EFFICACES	52
III - 2.3.1. Des effectifs à consolider et à motiver	52
III - 2.3.2. Une fonction "accueil" à améliorer fortement	54
III - 2.3.3. Améliorer la qualité des outils informatiques	56
III - 2.3.4. Renforcer la sécurité	57

CHAPITRE 4 : L'ASILE ET LA PROTECTION DES REFUGIES	58
IV - 1. LE DISPOSITIF	58
IV - 1.1. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT	58
IV - 1.1.1. La protection des réfugiés	58
IV - 1.1.2. Les conventions internationales	58
IV - 1.1.3. Les procédures	59
IV - 1.2. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	61
IV - 1.2.1. Le bureau de l'immigration et de l'éloignement	61
IV - 1.2.2. L'OFPPA et la CRR	61
IV - 1.3. LES STATISTIQUES	62
IV - 1.3.1. Le nombre des demandeurs	62
IV - 1.3.2. Tableaux caractéristiques de l'activité de l'OFPPA et de la CRR	63
IV - 2 - LE CONSTAT	64
IV - 2.1. LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'ASILE	64
IV - 2.2. LES DIRECTIONS CENTRALES	64
IV - 2.3. LA SOUS-DIRECTION DES REFUGIES ET APATRIDES	64
IV - 2.4. L'OFPPA ET LA CRR	65
IV - 2.4.1. L'originalité du dispositif	65
IV - 2.4.2. Les relations avec les autres services	65
IV - 2.4.3. "La crise de l'asile"	66
IV - 2.4.4. La situation des personnels de l'OFPPA et de la CRR	67
IV - 2.4.5. Les sujétions particulières	68
IV - 2.4.6. La délivrance des documents d'état civil	68

IV - 2.5. LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES	68
IV - 2.6. LES DEBOUTES DU DROIT D'ASILE	69
IV - 2.7. L'ASILE TERRITORIAL	69
IV - 2.8. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES DEMANDEURS D'ASILE	69
IV - 2.8.1. Les ressources des demandeurs d'asile	69
IV - 2.8.2. L'accueil en centres d'hébergement	71
IV - 2.8.3. La couverture sociale des demandeurs d'asile	72
IV - 3 - LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES	74
IV - 3.1. LA COOPERATION EUROPEENNE	74
IV - 3.2. LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE	74
IV - 3.2.1. La coordination interministérielle informelle	74
IV - 3.2.2. Une volonté de collaborer	75
IV - 3.2.3. Les dossiers de mineurs	77
IV - 3.3. L'OFPRA ET LA CRR	77
IV - 3.3.1. L'audit de l'OFPRA et de la CRR	77
IV - 3.3.2. Le facteur humain	78
IV - 3.4. LE RETOUR DES DEBOUTES DU DROIT D'ASILE	79
IV - 3.5. LA PRESENTATION DE LA DEMANDE D'ASILE A LA FRONTIERE	79
IV - 3.6. L'ASILE TERRITORIAL	79
IV - 3.7. LE VERSEMENT DE L'ALLOCATION D'INSERTION	80
CONCLUSION	82
RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS	
ANNEXES	

RAPPORT

DE

**LA MISSION D'ÉTUDE SUR L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES
ORGANISMES CHARGÉS DES ÉTRANGERS**

Présenté par :

MADAME MARIE-ANTOINETTE LALLEMAND
CONSEILLER D'ÉTAT, COORDONNATRICE DE LA MISSION,

MONSIEUR YVES CARCENAC
INSPECTEUR GENERAL DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR JEAN-FRANÇOIS NOUAÏLLE-DEGORCE
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION,

MADAME DOMINIQUE COMMARET
INSPECTEUR GENERAL ADJOINT DES SERVICES JUDICIAIRES,

MONSIEUR HENRI LECLERCQ
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

MONSIEUR JEAN GARBE
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

MADAME MIREILLE GAÛZÈRE
INSPECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR XAVIER PRÉTOT
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MONSIEUR ALEXANDRE GOHIER DEL RE
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MADAME LISE DRIENCOURT
CONSEILLER AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS,
RAPPORTEUR

CAHIER N° 1 VISAS - ENTRÉE - SEJOUR
--

- MAI 1997 -

INTRODUCTION

Cette première partie du rapport général sur l'organisation et le fonctionnement des services en charge des étrangers traite de l'entrée et du séjour en France des étrangers.

Elle s'appuie sur une étude de terrain conduite au sein d'une ambassade et dans une douzaine de départements auprès des services de l'Etat et de ses établissements publics ¹. Outre la préfecture de police de Paris, l'échantillon comportait des départements de petite et de grande taille, frontaliers et non frontaliers, avec des taux faibles ou forts de ressortissants étrangers au sein de la population. La mission s'est attachée à examiner *l'application pratique des procédures* et à formuler, chaque fois que cela était possible, des propositions de simplification, en vue principalement d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur et, secondairement, d'alléger les tâches administratives.

L'entrée et le séjour des étrangers sont abordés, dans cette partie, en quatre chapitres :

- les visas (I),
- le contrôle aux frontières (II),
- le séjour et l'accès au marché du travail (III),
- l'asile et la protection des réfugiés (IV).

¹ Préfectures, sous-préfectures, DDTEFP, DASS, services de police et de gendarmerie, DICCILEC, délégations de l'OMI, agences locales pour l'emploi, SSAE, délégations du FAS.

CHAPITRE 1 : LES VISAS

I - 1 - LE DISPOSITIF

I - 1.1. FONDEMENT DE L'INTERVENTION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

La procédure des **visas pour l'entrée et le séjour des étrangers en France** constitue un élément fondamental du dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière¹. Cette procédure est placée sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères qui agit en étroite liaison avec les autres administrations concernées, au premier rang desquelles, le ministère de l'intérieur.

Le ministère des affaires étrangères est compétent en matière d'étrangers en France en vertu de l'arrêté du 22 messidor an VII dont l'article 1 dispose :

" Le ministre des relations extérieures et celui de la police générale se concerteront dans les mesures relatives aux étrangers non accrédités qui ont la permission de voyager ou de séjourner dans la République ". C'est à ce titre que le ministre des affaires étrangères a contresigné l'ordonnance n° 45-2568 du 2 novembre 1945, ainsi que toutes les lois qui ont modifié ce texte et les décrets pris pour son application.

Alors que jusqu'en 1986 la procédure de délivrance des visas relevait d'accords bilatéraux² la France décidait unilatéralement le 18 octobre 1986, par publication d'un avis au Journal officiel, la suspension des accords internationaux portant dispense de l'obligation de visas pour l'entrée en France. Cette suspension entraînait le rétablissement des visas pour l'ensemble des pays sauf pour ceux de la C.E.E. et pour la Suisse.

I - 1.2. LES CONVENTIONS INTERNATIONALES

L'entrée et le séjour des étrangers ne peuvent être appréhendés que dans le cadre des conventions internationales dont le champ d'application s'élargit et le contenu est de plus en plus contraignant. Les accords Schengen qui visent à créer un espace de libre circulation entre les pays signataires ont été ratifiés par dix pays, dont sept les ont mis en application (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Espagne, Portugal, France), les trois autres, l'Italie, la Grèce et l'Autriche, s'étant engagés à les rejoindre après avoir pris les

¹ L'objectif recherché à travers la procédure des visas a évolué dans le temps. L'accent était mis à l'origine sur les questions de sécurité, puis sur l'aspect financier lié aux risques d'hospitalisation en France, avant de concerner prioritairement l'immigration clandestine.

² L'article 5 de l'ordonnance de 1945 indique simplement que : " Pour entrer en France, tout étranger doit être muni : 1 . des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur"

dispositions législatives et techniques nécessaires, objectif qu'ils prévoient d'atteindre en 1997.

Par ailleurs, les décisions prises dans le cadre communautaire ou de l'Union européenne dans le domaine des visas (troisième pilier) lient les autorités françaises. Les résultats attendus de la conférence intergouvernementale (CIG) doivent donc être intégrés à la réflexion en cours. Une orientation se dessine avec à terme une harmonisation de la procédure des visas au niveau européen, voire la création d'un espace de libre circulation avec visa uniforme.

I - 1.3. LA DELIVRANCE DES VISAS

L'entrée et le séjour en France des étrangers sont gouvernés par l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et les décrets n°46-1574 du 30 juin 1946 modifié, n° 82-442 du 27 mai 1982 et, pour ce qui concerne les ressortissants de la Communauté européenne, n° 94-211 du 11 mars 1994 modifié.

En revanche, hormis le décret n° 47-77 du 13 janvier 1947³ qui donne compétence aux consuls, la délivrance des visas n'est régie par aucun texte législatif ou réglementaire. Les consuls disposent d'une compétence discrétionnaire pour délivrer des visas aux étrangers qui résident dans leur circonscription, ainsi qu'aux étrangers de passage, si leur destination principale est la France.

Cette latitude laissée aux consuls a d'ailleurs été confirmée par l'arrêt du Conseil d'Etat Ngako Jeuga du 28/02/1986 : *" En l'absence de toute disposition législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public mais sur toute considération d'intérêt général "*.

Toutefois, la possession d'un visa ne garantit pas à elle seule l'entrée dans l'espace Schengen. Toute personne doit présenter, à l'arrivée aux frontières extérieures, les justificatifs requis par le décret n°82-442 du 27 mai 1982 modifié pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ils concernent notamment le certificat d'hébergement et les moyens d'existence. A l'arrivée en France, c'est à la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) qu'incombe ce contrôle qui fait l'objet du chapitre II ci-après. Elle peut exiger de tout étranger la production des documents mentionnés au décret du 27 mai 1982 et relatifs à l'objet de son voyage, ses moyens de transport, son retour, ses moyens de subsistance et ses conditions d'hébergement. L'absence de justificatifs peut entraîner la non admission du visiteur, surtout lorsqu'il s'agit d'une nationalité sensible sur le plan de l'immigration et de la sécurité.

³qui prévoit dans son article 4 : *"les consuls viseront, en se conformant aux instructions du ministre des affaires étrangères, les passeports, ou tous titres en tenant lieu, délivrés à des étrangers pour les territoires français, lorsque ces documents auront été établis par les autorités étrangères compétentes dans des formes qui leur paraîtront régulières"*.

I - 1.4. LA REGLEMENTATION

I - 1.4.1. Les règles d'instruction des demandes de visas sont contenues dans l'instruction générale relative aux visas (**IGV**), circulaire administrative non publiée et non opposable aux tiers. Relevant par certains côtés de la politique étrangère du gouvernement, cette instruction n'est pas accessible au public (cf. arrêt ANAFE du Conseil d'Etat du 17 février 1997). Cette circulaire ne lie pas les consuls qui restent fondés, en présence des justificatifs qui leur sont fournis, soit à en demander d'autres, soit à accorder ou à refuser le visa. Les décisions de refus de visa ne sont pas motivées (cf. article 16 de la loi 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France)⁴.

I - 1.4.2. Les différents types de visas

a) Le visa **uniforme de court séjour**, dit **visa "Schengen "** (90 jours maximum), est, depuis le 26 mars 1995, délivré dans les conditions de l'instruction consulaire commune (**ICC**) fixées d'un commun accord par les partenaires Schengen et intégrées dans l'instruction générale sur les visas (**IGV**). La liste commune des Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour l'ensemble des Etats Schengen comprend 128 pays ; celle des Etats dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa par tous les Etats Schengen comprend 26 pays ; enfin la liste " grise " des Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa par certains Etats Schengen seulement comprend 23 pays.

Il existe plusieurs types de visa uniforme : **transit aéroportuaire**, **transit** (de 1 à 5 jours), **court séjour ordinaire** (5 j à 90j), le **visa de circulation** (délivré pour des séjours multiples sur des durées déterminées⁵), le **visa à validité territoriale limitée** (VTL)⁶, le **visa spécial**⁷.

b) Le **visa de long séjour** est un visa national qui permet à un étranger d'entrer en France en vue d'y séjourner pour une période de plus de trois mois, à la condition que son bénéficiaire dépose, dans les trois mois de son entrée sur le territoire national, une demande de titre de séjour à la préfecture de son futur lieu de résidence. Ce visa peut revêtir différentes formes : visa temporaire (de 3 à 6 mois)⁸, visa de mineur scolarisé ⁹ (11 mois, plusieurs entrées), visa de long séjour donnant lieu à délivrance d'un titre de séjour.

⁴ Les raisons du refus doivent néanmoins être consignées en vue d'éventuels recours de la part du demandeur.

⁵ La durée de validité de ce visa peut être de un à trois ans. Pour les personnalités, cette durée peut être portée à cinq ans.

⁶ Le VTL est un visa prévu par l'ICC, mais qui ne donne accès qu'au seul pays qui le délivre. Il est n'est délivré que dans des circonstances exceptionnelles : raisons humanitaires, obligations internationales, intérêt national. Il ne dispense pas de l'interrogation du système d'information Schengen (SIS).

⁷ Ce type de visa concerne des étrangers qui sont sous le coup d'une interdiction du territoire français. Il ne peut être délivré qu'avec l'accord du ministère de l'intérieur.

⁸ En principe réservé aux stagiaires professionnels, il ne donne pas lieu à délivrance d'un titre de séjour.

⁹ ce type de visa permet de suivre une année scolaire sans délivrance d'un titre de séjour.

I - 1.4.3. Les procédures de délivrance sont différentes selon le régime de circulation auquel est soumis un requérant en raison de sa nationalité. Elles visent à concilier une nécessaire déconcentration des décisions au niveau des consulats, un strict contrôle des risques encourus et l'exigence d'une politique des visas uniforme.

Les consultations se font par le réseau mondial visa (RMV) du ministère des affaires étrangères ou par télégramme pour les postes non reliés au réseau (58), et par le réseau de consultation Schengen (RCS), messagerie informatique reliant les autorités centrales, lorsque la consultation de nos partenaires est nécessaire.

Les différentes procédures de délivrance sont les suivantes :

a) **La délivrance directe** (110 nationalités) : Le consulat peut délivrer directement le visa s'il l'estime opportun. La seule vérification qu'il doit effectuer est l'interrogation du système d'information Schengen (SIS), directement par le réseau mondial visa (RMV) ou par télégramme¹⁰.

b) **La consultation obligatoire** (15 nationalités) : Le consulat envoie obligatoirement la demande à la sous-direction de la circulation des étrangers (SDCE) qui procède aux consultations (ministère de l'intérieur, partenaires Schengen via le réseau de consultation Schengen RCS). La consultation obligatoire concerne également les réfugiés et les apatrides.

c) **L'information a posteriori** (8 nationalités¹¹) : Il s'agit d'une délivrance directe mais qui donne lieu à l'information systématique de la SDCE et du ministère de l'intérieur après édition de la vignette.

d) **La consultation sélective** (12 nationalités) : Les ressortissants des douze Etats de la CEI sont soumis à l'interrogation d'un fichier spécial, qui déclenche, si une fiche existe au nom de l'intéressé, la consultation du ministère de l'intérieur. Dans le cas contraire, le poste peut procéder à la délivrance directe. Cette procédure a été conçue, pour éviter l'engorgement du ministère de l'intérieur lors de la mise en oeuvre des accords de Schengen.

e) **L'information préalable** : Cette procédure est exclusivement utilisée pour la délivrance des visas à destination des DOM-TOM.

Les organigrammes figurant en annexes 1, 2 et 3 illustrent le cheminement d'une demande selon ces différents types de procédure.

¹⁰ Il s'agit d'un fichier centralisé pour l'ensemble des états Schengen des personnes signalées aux fins de non admission. Ce fichier, prévu par les articles 92 à 119 de la convention d'application des accords de Schengen du 19 juin 1990, est placé sous la responsabilité du ministère de l'intérieur français.

¹¹ La Chine, la Roumanie, la Bulgarie, l'Arabie Saoudite et les pays du Golfe bénéficient de ce régime particulier.

I - 1.4.4. Les justificatifs exigés portent dans tous les cas sur l'objet et les conditions du séjour en France, notamment les moyens d'existence durant le séjour, d'une part, et les garanties de retour, d'autre part. Ils dépendent de différents critères dont certains tiennent à la nationalité du demandeur (certains pays présentant un risque migratoire plus élevé) et d'autres à l'objet du séjour en France (visites touristiques, familiales, privées, professionnelles, etc.).

Des justificatifs spécifiques sont exigés en outre pour les mineurs scolarisés, les étudiants et les demandeurs de visas pour raison médicale. S'agissant de ces derniers sont notamment vérifiés l'accord de l'établissement hospitalier et les conditions de règlement de la dépense (prise en charge par un organisme de prévoyance, devis prévisionnel, attestation du versement du montant du devis auprès de l'établissement devant accueillir le malade ..etc.).

I - 1.4.5. Les différents fichiers consultés avant la délivrance d'un visa sont : le fichier d'attention du département (accessible directement lors de la saisie sur RMV), les fichiers locaux d'attention¹², le fichier des titres de voyage répertoriés (titres perdus, volés à leur titulaire ou dérobés aux autorités d'émission) et le système d'information Schengen (SIS).

Par ailleurs, lorsque la délivrance est soumise à consultation, le ministère de l'intérieur interroge le fichier des personnes recherchées (FPR) ainsi que ses services spécialisés qui détiennent leurs propres fichiers (DST, RG, ... etc...).

I - 1.4.6. Les délais de délivrance des visas sont de moins de 24 heures pour les visas à délivrance directe. Pour les visas soumis à consultation (RMV et/ou RCS) les délais prévus par l'instruction Schengen (une semaine, renouvelable une fois) sont respectés dans 94,5 % des cas (enquête réalisée sur le mois de septembre 1996). Pour 0,5 % des cas, l'attente est de plus d'un mois ; il s'agit le plus souvent de demandes de visas pour lesquelles des enquêtes approfondies apparaissent nécessaires.

délai	inférieur à 10 jours	compris entre 11 et 14 jours	compris entre 15 et 21 jours	compris entre 22 et 28 jours	supérieur à 28 jours
% sur total visas à consultation	79,6 %	14,9 %	4,9 %	0,1 %	0,5 %

I - 1.4.7. Les interlocuteurs administratifs pour les visas de court séjour, lorsque la délivrance du visa est soumise à consultation, sont le ministère de l'intérieur et les autorités centrales des partenaires Schengen¹³. Par ailleurs, les demandes de visas pour raison médicale sont soumises à l'avis des établissements hospitaliers publics concernés.

¹² qui peuvent comporter des fiches positives et négatives

¹³ Pour certaines nationalités, le ministère des affaires étrangères procède à la consultation de ses propres directions géographiques compétentes : direction des affaires africaines et malgaches (DAM) pour les Burundais, les Zaïrois et les Rwandais ; direction Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO) pour les Kurdes.

Les visas de long séjour, à l'exception des visas pour études, sont soumis à la consultation du ministère de l'intérieur qui diligente éventuellement des enquêtes préfectorales et prend l'avis de ses services spécialisés. Les visas pour études sont délivrés directement par nos représentations consulaires sur présentation de justificatifs (inscription dans un établissement d'enseignement, ressources pour le séjour en France et hébergement).

I - 1.4.8. Les DOM et les TOM font l'objet d'un traitement particulier :

- Pour les visas délivrés sans consultation, le poste délivre directement et informe simultanément par télégramme le représentant de l'Etat dans le DOM ou le TOM.

- Pour les visas délivrés après information préalable, l'information du représentant de l'Etat se fait par télégramme ou par envoi du dossier papier.

- Les visas de long séjour sont toujours instruits selon la procédure de la consultation du représentant de l'Etat dans le département ou territoire d'outre-mer concerné.

I - 1.4.9. La procédure d'introduction de travailleurs étrangers (articles L-341-7-11, L-341-7, L-364-4 et L 341-3 du code du travail)¹⁴

La demande est faite en France par l'employeur qui souhaite recruter le salarié auprès de la direction départementale du travail (DDTEFP). Cette dernière procède à un examen au cas par cas des demandes. Lorsqu'elle vise favorablement un projet de contrat de travail, la DDTEFP adresse directement le dossier à la délégation de l'office des migrations internationales (OMI) dans le pays d'origine du travailleur dont l'introduction est demandée. Le ressortissant étranger passe une visite médicale dans son pays d'origine et se voit délivrer par la délégation de l'OMI son contrat de travail dûment visé. Il lui appartient alors de solliciter un visa de long séjour auprès du consulat de France.

Pour les ressortissants des pays où l'OMI n'est pas implanté, la DDTEFP adresse le dossier au siège de l'OMI à Paris, qui met en oeuvre la procédure en liaison avec le consulat de France du pays d'origine du travailleur. La visite médicale est organisée auprès d'un médecin agréé par le consulat. Le consulat de France délivre ensuite au travailleur à la fois le visa de long séjour, le contrat de travail visé et le certificat de contrôle médical.

¹⁴ Ces procédures sont analysées dans le chapitre III infra.

I - 1.4.10 Il faut noter, en outre, qu'en matière de **regroupement familial**¹⁵, dès le dépôt de la demande, le dossier est transmis au consulat pour vérification d'état civil. Après communication au demandeur en France de l'autorisation du préfet et paiement de la redevance due à l'OMI par le demandeur, le dossier est transmis au consulat du pays de la résidence de la famille. L'ensemble des membres de la famille doivent se présenter au consulat, ou s'il en existe une, à la mission de l'OMI pour effectuer la visite médicale. Le consulat leur délivre alors un visa de long séjour, qui porte la mention " regroupement familial ". La famille se voit remettre le certificat de contrôle médical visé par le délégué de l'OMI ou le consul ainsi qu'une carte-lettre qu'elle doit adresser à la préfecture dès son arrivée en France.

I - 1.5. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

I - 1.5.1. A l'Administration centrale du ministère des affaires étrangères le traitement de l'entrée des étrangers en France mobilise un effectif de **68 agents** appartenant, au sein de la direction des français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE), au **service des étrangers en France** qui comprend, outre le chef de service, son adjoint et leur secrétaire (soit 3 agents) :

- **la sous-direction de la circulation des étrangers** (50 agents : 3 A, 18 B, 29 C), dont le rôle est de coordonner l'action des services consulaires en matière de délivrance de visas, d'instruire les demandes soumises à la consultation et de participer à l'élaboration de la réglementation en relation avec les autres départements ministériels concernés. Cette sous-direction suit les travaux du groupe visas Schengen à Bruxelles et assure également la mise à jour de l'instruction générale sur les visas (IGV) et sa diffusion ;

- **le bureau de l'immigration et de l'éloignement**, (3 agents : 1 B, 2 C), compétent sur les problèmes d'éloignement des personnes étrangères en situation irrégulière en France et en charge de divers dossiers concernant les étrangers résidant en France (recherche dans l'intérêt des familles, arrêtés d'expulsion, avis d'incarcération, professions réservées ..etc.) ;

- **la sous-direction des réfugiés et apatrides** (12 agents : 3 B, 3 C, 2 CDI, 4 mis à disposition par l'OFPRA) coordonne l'ensemble des questions relatives à l'asile territorial, à l'admission et au séjour des réfugiés en France.

¹⁵ décret n° 94-963 du 7 novembre 1994 et circulaire interministérielle du 7 novembre 1994.

I - 1.5.2. Structure atypique, le bureau visas Algérie (BVA) (61 agents : 3A, 4 B, 8 C, 46 contractuels¹⁶) est un service de visas qui a été " rapatrié " et installé à Nantes en octobre 1994, en raison des conditions exceptionnelles liées à la situation en Algérie. Le BVA instruit les demandes de visas émanant des étrangers résidant en Algérie selon une procédure particulière sans contact avec le public. Les échanges se font par courrier avec les requérants et par voie télématique (RMV) et télégraphique avec les services d'Alger.

I - 1.5.3. Dans nos postes diplomatiques ou consulaires, les effectifs varient sensiblement et sont proportionnels au volume des demandes de visas examinées. On admet généralement qu'un agent à plein temps est nécessaire pour instruire 4 000 demandes de visas par an, mais ce ratio peut être modulé selon les conditions locales.

Au total, les consulats et sections consulaires disposent d'un effectif de 1 659 agents ainsi répartis : 77 A, 192 B, 602 C, 31 coopérants du service national (CSN), 191 vacataires, 541 auxiliaires administratifs locaux, 25 agents de service auxiliaires locaux.

Parmi ceux-ci, les **services des visas** emploient, hors encadrement de catégorie A, **578 agents, dont 173 vacataires** : (16 B, 125 C, 16 CSN, 238 auxiliaires administratifs locaux, 10 agents de service auxiliaires locaux).

I - 1.6. LES STATISTIQUES

Nombre des visas délivrés par le ministère des affaires étrangères depuis l'année 1990 :

année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
nombre de visas	3.147.267	2.602.940	2.619.590	2.394.550	2.316.891	1.946.914	1.794.370

La baisse du nombre de visas délivré ne paraît pas due à une politique délibérée mais est plutôt liée :

- à la suppression de l'obligation de visa à l'égard de pays ne présentant pas de risque migratoire ou pour la sécurité ;

- à la mécanique des accords Schengen, le visa uniforme permettant de voyager dans l'ensemble de l'espace Schengen.

¹⁶ Il s'agit de contrats de 2 mois qui ont, jusqu'à présent, été renouvelés.

Nombre de visas délivrés par zone géographique en 1996 :

Zones	Total Visas	dont visas court séjour et transit	Total Refus¹⁷
Afrique	169 651	133 201	57 168
Afrique du nord & Moyen orient	309 957	280 537	186 487
Amérique	227 656	160 354	16 806
Asie / Pacifique	436 038	402 507	41 719
Europe	651 068	591 247	102 283
TOTAL	1 794 370	1 567 846	404 463

Année 1996 :

Total visas	Transit	court séjour	long séjour	DOM TOM	Diplo.	Service	Total refus
1 794 370	256 660	1 311 186	72 896	54 802	35 379	51 958	404 463

Les visas étudiants ont été au nombre de 21 831, soit 1,12 % de la totalité des visas délivrés.

¹⁷ En dépit des rappels de l'administration centrale, il existe un certain flou dans la définition des visas refusés : certains postes ne prennent en compte que les visas ayant fait l'objet d'un refus notifié par l'administration centrale sans comptabiliser les refus dits " de guichet ". Les faibles taux de refus apparaissant dans les tableaux de 1996 pour certains pays ne sont donc pas significatifs.

I- 2 - LE CONSTAT

Le constat d'ensemble est satisfaisant. Au cours des dix dernières années, le ministère des affaires étrangères s'est convenablement adapté aux efforts qui lui ont été demandés dans le cadre de la politique de contrôle des flux migratoires¹⁸. Des moyens importants ont été dégagés pour permettre aux postes consulaires de répondre à leurs nouvelles missions et les procédures ont été rendues plus sûres grâce à une concertation toujours plus étroite avec les partenaires européens et les administrations françaises.

Une enquête récente de la DFAE concernant l'origine des personnes reconduites dans les 6 pays où les risques migratoires sont les plus élevés (Mali, Tunisie, Maroc, Sénégal, Zaïre, Roumanie) a montré que, sur les 1 766 étrangers éloignés en 1996, seuls deux d'entre eux avaient pénétré en France grâce à un visa délivré au cours des trois dernières années¹⁹. Cette enquête tend à établir, s'il en était besoin, l'efficacité de la procédure des visas qui ne paraît pas constituer une voie utilisée pour l'immigration irrégulière.

Ce résultat est dû pour une large part à la détermination des services qui ont bien intégré la nécessité d'un meilleur contrôle des flux migratoires, sans toujours d'ailleurs en mesurer les effets négatifs, notamment dans les secteurs économiques et culturels, sur nos partenaires habituels.

I - 2.1. Après des débuts difficiles, **l'application des accords Schengen** se révèle positive. Si la mise en application de ces accords n'a pas fondamentalement changé les procédures déjà appliquées, elle est à l'origine d'une meilleure coopération entre Etats qui impose plus de rigueur et permet de lutter avec une meilleure efficacité contre l'immigration clandestine que ne le permettait le seul cadre national. Cette coopération s'est dotée des outils nécessaires à son renforcement avec notamment l'utilisation d'une vignette commune, la création du système d'information Schengen (SIS) et la mise en place d'un réseau télématique (le RCS).

A l'étranger, les consulats européens et français ont appris à coordonner leur action et échangent des informations. Des réunions, mensuelles le plus souvent, regroupant les partenaires Schengen représentés dans le pays d'accueil, améliorent encore l'harmonisation des procédures.

De ce point de vue, l'arrivée prochaine de l'Italie, de l'Autriche et de la Grèce, qui ne seront admises dans l'espace de libre circulation Schengen qu'après s'être dotées des moyens nécessaires au respect des règles communes, doit être considérée comme un renforcement du dispositif commun de sécurité.

¹⁸ Le réseau mondial visas (RMV) installé à partir de 1989 permet à la SDCE d'échanger des informations par télématique avec 180 consulats et sections consulaires à l'étranger.

¹⁹ La durée de conservation des formulaires ayant permis l'enquête est de trois ans (deux ans, plus l'année en cours) ; les deux visas incriminés ont été délivrés par des consulats européens (Portugal et Espagne).

Toute avancée nouvelle se heurte toutefois à une lourde contrainte technique liée à la saturation du système informatique actuel (SIS). Le principe de l'élaboration d'un nouveau système (SIS II) a été arrêté, mais l'étude préalable n'a pas encore été lancée.

I - 2.2. Les directions centrales du ministère des affaires étrangères et celles du ministère de l'intérieur, notamment la DLPAJ, collaborent étroitement et en bonne intelligence. Les relations entre la DFAE et la DICCILEC ne font pas problème.

Il n'en est pas toujours de même à l'échelon local, entre les postes consulaires et des préfectures ou des services de la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC).

En particulier, les consulats ne sont pas systématiquement destinataires des listes de personnes faisant l'objet de reconduite dans leur circonscription, listes qui leur permettraient d'effectuer les enquêtes sur les conditions d'entrée en France.

Par ailleurs, si les préfectures sont généralement consultées pour la délivrance des visas de long séjour ou relevant d'une situation particulière, la réciproque n'est pas toujours vraie. Certaines préfectures prolongent des visas de court séjour, en les transformant même parfois en titres de séjour, sans vérifier auprès du poste diplomatique qui a établi le visa initial le bien fondé d'une telle décision.

Enfin, il n'est pas rare que des personnalités étrangères munies d'un visa en règle soient refoulées par la DICCILEC à leur arrivée en France. A l'occasion des contrôles qu'elle effectue à l'entrée du territoire, la DICCILEC est en effet conduite à vérifier, outre le visa, les justificatifs qui ont servi à sa délivrance et à refuser parfois, en l'absence de ces documents, l'entrée en France. Ceci a pu donner lieu à des incidents regrettables.

I - 2.3. Les procédures de contrôle sont dans l'ensemble efficaces. Les instructions de la DFAE sont complètes et claires. Elles sont diffusées auprès de tous les postes et dans l'ensemble convenablement respectées, sous l'autorité des consuls.

Les failles dans les procédures ont été réduites et ne concernent plus désormais qu'un nombre très limité de cas : certains visas de tourisme en fait motivés par des études peuvent contourner la procédure de préinscription dans les universités ou demandes de visas médicaux non déclarés comme tels. La lourdeur de la procédure pour visas médicaux conduit en effet un certain nombre d'étrangers à effectuer ces déplacements sous couvert de visites touristiques et à dépasser la durée autorisée, et parfois à ne pas régler toutes les dépenses contractées auprès des établissements hospitaliers.

En revanche, dès lors qu'il n'existe pas de risque migratoire réel, le traitement des visas apparaît très lourd et de nature à décourager des visiteurs de bonne foi. Les pièces à fournir sont dans ce cas trop nombreuses (certificat d'hébergement, attestation de ressources, billet d'avion aller et retour ..etc.) et difficiles à réunir ; la durée de la procédure pour les visas soumis à consultation reste excessive, dès lors qu'elle s'applique à des hommes d'affaires pressés ou à des touristes dont la bonne foi ne peut être mise en doute. Le caractère obligatoire de la consultation pour des personnes qui voyagent régulièrement dans notre pays et ont souvent déjà obtenu des visas de court séjour, n'est pas compris des intéressés qui admettent difficilement qu'il faille parfois attendre plus d'un mois pour obtenir un visa de court séjour en France.

I - 2.4. Les consulats ont accompli des efforts importants pour être à même de mieux assumer leurs missions en matière de délivrance de visas, mais souffrent toujours d'un déficit en personnels. Les personnels titulaires (B et C) ne représentent que 23 % des effectifs des services des visas à l'étranger et les postes sont contraints de faire appel à une majorité de recrutés locaux, personnels auxiliaires ou vacataires sur des contrats précaires. Parmi ces personnels locaux, le pourcentage d'agents de nationalité étrangère représente environ 40 %, ce qui est excessif.

Le personnel d'encadrement est en nombre très insuffisant. Les personnels de catégorie B ne représentent que 2,7 % des effectifs. Les services des visas, communément placés sous la responsabilité d'agents B, sont parfois confiés à des coopérants du service national (CSN), ou à des agents C, qui se trouvent ainsi investis de responsabilités trop lourdes.

C'est au prix d'une grande rigueur que ces agents peu gradés parviennent à résister aux fortes pressions dont ils sont souvent l'objet - celles-ci émanent en effet le plus souvent des plus hautes autorités du pays et sont relayées par des responsables de services français (poste d'expansion économique, service culturel ..etc.) - et à éviter les dérives. Conduits à prendre des décisions difficiles qui engagent leur responsabilité et requièrent beaucoup de discernement, ils pèchent dans l'ensemble plutôt par excès de sévérité que par laxisme.

Outre les innombrables interventions pour des demandes à risques, relevant parfois de situations douloureuses - c'est le cas notamment des ascendants sans ressources qui souhaitent rendre visite à leurs enfants en France à l'occasion d'événements familiaux -, les postes sont confrontés aux **difficultés suivantes** :

- production de faux documents ou de documents de complaisance : passeports, bordereaux de sécurité sociale, relevés bancaires, certificats et attestations diverses, imitation de signature ..etc.,

- détournement de la procédure de regroupement familial ou des visas médicaux,

- faux transit par un autre pays Schengen,

- abus dans certains pays à risques de passeports diplomatiques ou de service, établis parfois avec la complicité des autorités locales afin de contourner nos règlements,
- rôle des agences de voyage dont la fiabilité est variable,
- compromissions des agents, même si celles-ci, sévèrement sanctionnées, restent exceptionnelles.

Les **locaux consulaires** qui n'avaient pas été conçus pour traiter les flux considérables de demandeurs²⁰, auxquels ils sont aujourd'hui confrontés, ont été adaptés progressivement, mais en dépit des progrès constatés, les conditions d'accueil dans les services des visas restent médiocres.

Les aménagements sont souvent spartiates, l'information est insuffisante et la gestion des files d'attente mal assurée. Parfois même opèrent, dans ces files d'attente qui se forment à l'extérieur de l'enceinte du poste en échappant complètement au contrôle du service, des trafiquants et intermédiaires en tous genres avec la complicité de la police locale.

Confrontés à la mauvaise humeur, voire à l'agressivité d'un public qui accepte mal les restrictions que nous opposons à la liberté de circulation, les personnels, qui n'ont bénéficié le plus souvent d'aucune formation autre que sur le tas, ne font pas toujours preuve du sens du contact souhaitable.

I - 2.5. Les recours contre les refus de visa sont en constante augmentation. Les recours hiérarchiques sont innombrables - ils se comptent par milliers - et mobilisent trois agents à temps complet de la sous-direction de la circulation des étrangers (SDCE, à Nantes), qui ont la charge de répondre au courrier considérable reçu.

Le Conseil d'Etat, compétent pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs aux décisions de refus de visas des consuls, ayant admis par l'arrêt Aykan du 10 avril 1992 le caractère opérant de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, les recours contentieux se sont multipliés. Ils sont ainsi passés de 7 en 1993, à 25 en 1994 et 1995, et à 85 en 1996²¹. A ce jour, le Conseil d'Etat a annulé six décisions de refus de visa.

Cette évolution est inquiétante car ces recours nécessitent une instruction rigoureuse et la rédaction de mémoires générateurs d'un important travail supplémentaire. Cette tâche nouvelle est d'autant plus lourde à assumer par la DFAE qu'elle ne dispose en son sein d'aucun juriste spécialisé.

²⁰très supérieurs au nombre de visas réellement octroyés

²¹ S'agissant des litiges relatifs aux décisions de refus de visa du "Bureau Visas Algérie", ceux-ci sont de la compétence en premier ressort du tribunal administratif de Nantes.

I - 2.6. Le ministère des affaires étrangères est confronté à **des difficultés matérielles** qu'il ne peut résoudre dans le cadre de son budget actuel.

La conservation des dossiers de visa est soumise à une réglementation très stricte (dix ans pour tous les refus - cinq ans pour les accords de long séjour - deux ans pour les accords de court séjour). Le stockage de ces dossiers se heurte désormais, dans les postes, mais aussi à Nantes avec le bureau des visas d'Algérie (BVA), à des problèmes de capacité insurmontables.

Depuis son installation, le logiciel initial (RMV), qui a permis d'informatiser les postes, a subi de nombreuses modifications rendues indispensables par l'évolution de la réglementation. Le passage à un système plus élaboré, plus performant et de plus grande capacité s'avère désormais nécessaire. La nouvelle version, baptisée RMV 2, devrait être opérationnelle en 1998.

L'amélioration des conditions d'accueil de nos consulats à l'étranger suppose que puissent être réalisés un certain nombre de travaux d'extension et d'aménagements au prix d'un effort budgétaire que le ministère des affaires étrangères n'est pas en mesure, dans une conjoncture difficile, d'effectuer par redéploiement de ses crédits.

I - 3 - LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES

Le bilan satisfaisant de la délivrance des visas ne justifie pas de réforme en profondeur qui en tout état de cause supposerait l'accord préalable et unanime de nos partenaires de l'accord Schengen. Les propositions de la mission visent essentiellement à compléter et à rendre plus sûres les procédures actuelles qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Il s'agit bien évidemment d'éviter la délivrance de visas à des personnes présentant un réel risque migratoire, mais tout autant d'éviter de contrarier par des tracasseries inutiles la circulation des étrangers se rendant en France dans le cadre de voyages touristiques ou pour affaires. Il convient par ailleurs de veiller à préserver l'image de la France que donnent nos postes à l'étranger, en se gardant de toute mesure inadaptée.

I - 3.1. Le renforcement de la coopération engagée avec les pays **Schengen**, mais également dans le cadre de la conférence intergouvernementale, doit être recherché. En particulier, il convient d'aboutir rapidement, voire au prix de quelques concessions, à la suppression de la liste grise (liste commune des pays soumis ou non à visas), ainsi qu'à l'harmonisation complète des droits de chancellerie.

Dans les postes, il convient d'encourager le renforcement de la collaboration entre les différentes représentations consulaires des pays signataires de l'accord Schengen. Cette collaboration doit déboucher à terme sur des bureaux " visas " Schengen communs à plusieurs pays européens signataires.

Les échanges d'information sur les filières d'immigration irrégulière doivent être systématiquement organisés entre partenaires Schengen qui pourraient généraliser certaines initiatives communes, à l'exemple de ce qui a été fait en Thaïlande concernant les agences de voyages. Dans ce pays en effet les partenaires Schengen ont établi une liste des 360 agences de voyages avec leur degré de fiabilité.

I - 3.2. La coordination interministérielle au niveau des administrations centrales est satisfaisante, mais demande à être renforcée entre les postes à l'étranger, les préfectures et les services de la DICCILEC.

- Les préfectures devraient prendre l'avis des consulats avant de transformer un visa de court séjour en titre de séjour.

- La DICCILEC devrait communiquer systématiquement aux postes consulaires les listes des personnes faisant l'objet d'une mesure de reconduite dans leur circonscription.

- Les services de la DICCILEC doivent faire une plus grande confiance aux consulats. Le fait pour une personne étrangère d'être en possession d'un visa authentique, régulièrement délivré par l'un de nos postes à l'étranger, doit être considéré comme un élément de preuve de la bonne foi de son détenteur et une présomption de l'absence de risque. De même que le préfet a la possibilité de délivrer une autorisation de séjour à des personnes en situation irrégulière (à l'exception de celles ayant fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire français), il serait souhaitable que la DICCILEC n'exige pas la totalité des pièces prévues par le décret n° 82-442 du 27 mai 1982, dès lors que le consul s'est engagé en délivrant le visa. La mission recommande de faire appliquer effectivement la dispense de documents prévue au paragraphe 9 de l'article 9 du décret du 27 mai 1982 et de modifier ce texte pour assouplir les contrôles à l'entrée appliqués aux personnes détentrices d'un visa de circulation authentique.

En tout état de cause, il est impératif que la police des frontières recueille, avant d'envisager le refoulement d'un étranger détenteur d'un visa authentique, l'avis de la DFAE²², qui prendra au besoin l'attache du poste.

- Les consulats doivent, chaque fois qu'ils ont connaissance d'une irrégularité (dépassement de la durée du visa, non retour d'un étranger ayant bénéficié d'un visa ..etc.) ou si certaines demandes leur paraissent suspectes (faux documents, certificats d'hébergement équivoques, agences de voyages douteuses ..etc.), effectuer avec diligence toutes les enquêtes nécessaires en étroite liaison avec les préfectures et la DICCILEC.

I - 3.3. Le facteur humain est l'élément le plus important du dispositif dont l'efficacité repose pour l'essentiel sur la qualité des équipes et la capacité de discernement des agents.

- La mission qui a souligné **l'insuffisance des moyens** en personnels affectés dans les consulats aux services des visas recommande de renforcer les effectifs de ces services par la création d'une quinzaine d'emplois pour des agents titulaires de catégorie B et C.

- Elle recommande l'affectation dans les postes à l'étranger les plus importants, sur ces emplois, d'une quinzaine d'agents de la DICCILEC, spécialisés dans la détection des faux papiers et les enquêtes sur les filières d'immigration clandestine. Ces agents, détachés auprès du ministère des affaires étrangères, seraient placés sous l'autorité des consuls auprès desquels ils joueraient le rôle de conseiller.

- Parallèlement elle estime nécessaire de créer un véritable **dispositif de formation** ²³de ces personnels en poste à l'étranger et d'organiser régulièrement, en liaison avec la DICCILEC, des **séminaires de sensibilisation** au contrôle des flux migratoires destinés aux agents d'encadrement des postes diplomatiques et consulaires.

²² Une permanence est organisée à la DFAE vingt quatre heures sur vingt quatre, tous les jours de la semaine.

²³ Ce dispositif, qui pourrait être d'une ou de deux équipes de deux agents (MAE et DICCILEC), doit être itinérant de manière à former sur place les personnels recrutés locaux des services des visas à l'étranger.

- Dans les postes où il existe, il serait souhaitable de mieux associer l'attaché de police à la détection de filières de fraude aux visas.

I - 3.4. La mission recommande que **des moyens supplémentaires** soient alloués aux consulats pour les mettre en mesure d'améliorer les **conditions d'accueil et d'information** des demandeurs de visas. Cette amélioration doit porter sur les locaux (salles d'attente, aménagement des guichets ..etc.), mais également sur le mobilier et les équipements, ainsi que sur l'organisation des services de visas (meilleure gestion des files d'attente, mise en place d'un pré-accueil, rendez-vous ..etc.).

Au niveau de l'administration centrale, il est souhaitable de mettre en place une cellule juridique regroupant sous l'autorité d'un juriste qualifié les trois agents spécialisés dans le contentieux.

I - 3.5. Les conditions d'application de la réglementation **doivent être mieux adaptées à chaque situation particulière**, selon le pays concerné ou la situation du demandeur.

Le principe doit être celui d'une modulation des vérifications matérielles en fonction de l'origine des demandeurs de visas. Dans les pays ne présentant pas de risque migratoire, ou, pour les pays à risques, dès lors qu'il s'agit de demandeurs au dessus de tout soupçon, les contrôles allégés sont suffisants et les consulats doivent user plus largement des facilités prévues par les instructions pour limiter les obstacles à la libre circulation des personnes étrangères concernées. Ils ne doivent pas hésiter, pour des personnes connues dont la fiabilité est assurée, à signer des certificats de dispense de certificat d'hébergement ou de réservation d'hôtel, et à leur délivrer des visas à multiples entrées, avec des durées largement calculées, ou des visas de circulation valables plusieurs années.

Pour les voyages collectifs, la procédure des visas de groupe, telle que la pratique l'Allemagne, pourrait être retenue.

En revanche, la vigilance doit rester de mise dans toutes les situations où existe un doute. En évitant de traiter tout demandeur de visa comme un présumé fraudeur, il faut faire preuve de discernement et mener une instruction rigoureuse des dossiers et des justificatifs présentés. Les interventions doivent être formalisées. Il est important que les intervenants s'engagent personnellement en rédigeant et en signant un document à joindre au formulaire de demande de visa explicitant les raisons de leur intervention.

Par ailleurs, une plus grande attention devra être apportée à la délivrance des visas médicaux non déclarés comme tels. L'exigence d'une assurance maladie²⁴ pour les visas " non-médicaux " en vigueur dans certains pays constituerait sans doute la meilleure solution, mais ne peut être généralisée dans l'immédiat en raison de l'inexistence dans de nombreux pays du tiers-monde de compagnies d'assurance.

²⁴ garantissant la prise en charge des soins d'urgence et du rapatriement.

Cette même attention devra être apportée à la délivrance des titres de séjour pour études qui ne devraient être délivrés qu'après avis des services culturels des postes à l'étranger. Le contournement des procédures de préinscription²⁵ dans les établissements d'enseignement supérieur en France²⁶ va à l'encontre de l'action de nos postes à l'étranger qui ont la charge de vérifier les aptitudes des candidats. Dans les pays d'Afrique francophone, ce contournement va souvent à l'encontre de notre propre coopération qui a aidé à la réalisation d'établissements d'enseignement supérieur, à vocation souvent régionale, pour permettre aux étudiants africains d'étudier sur place. La mission juge souhaitable de sensibiliser le ministère de l'éducation nationale et les présidents d'université à ce problème.

I - 3.6. Beaucoup plus problématique est l'idée de **la prise d'empreintes digitales des demandeurs de visas**, avec constitution d'un fichier dactyloscopique visant à faciliter l'identification des étrangers sans papier. Cette mesure n'aurait de sens que dans Schengen et on voit mal nos partenaires, notamment les Allemands, très rigoureux en matière de protection des libertés publiques, y consentir. En outre, elle serait nécessairement jugée vexatoire par les intéressés et conduirait à des difficultés diplomatiques avec certains de nos proches partenaires, maghrébins et africains au premier chef.

La mise en place d'un tel instrument, lourd et coûteux si pour éviter des difficultés diplomatiques on décidait d'en faire une application générale, serait d'autant plus disproportionnée au regard du besoin réel que très rares sont les personnes, parmi celles ayant fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, entrées en France avec un visa.

I - 3.7. Il en est de même de la mise en place d'un **contrôle systématique des retours** qui ne pourrait être effectuée que dans le cadre "Schengen" et créerait à de lourdes contraintes pour nos consulats, pour une efficacité limitée.

Ce contrôle permettrait en effet, au mieux, de disposer d'une liste de personnes ne s'étant pas manifestées à l'échéance de leur visa et se trouvant éventuellement en situation irrégulière dans l'espace " Schengen ". Or, faute de pouvoir rapprocher les personnes figurant sur cet état des étrangers interpellés en France, cette liste ne serait guère utile, sauf à prévoir que ces personnes fassent l'objet d'une inscription systématique au SIS²⁷.

²⁵ Cette procédure permet aux étudiants étrangers qui le souhaitent de solliciter une inscription dans une université française. Cette demande est instruite par le service culturel qui émet un avis sur sa recevabilité.

²⁶ Le contournement le plus couramment pratiqué consiste à solliciter directement une inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, après être entré en France muni d'un visa de court séjour.

²⁷ Il convient en outre de rappeler que les visas ne constituent pas la voie principalement utilisée pour l'immigration irrégulière.

En revanche, certains postes exigent de certains demandeurs sur lesquels il existe un doute qu'ils se présentent au consulat à date fixe après leur séjour en France. Ce contrôle au coup par coup devrait être élargi, sans être pour autant généralisé, et des statistiques établies sur le taux de retour obtenu. En cas de défaillance, le poste devrait demander des explications aux personnalités ayant éventuellement recommandé les bénéficiaires de ces visas.

Cette proposition perd, pour partie, de son intérêt du fait de l'article 1er V de la loi du 24 avril 1997 qui dispose que les certificats d'hébergement devront être remis à la sortie du territoire aux services de police.

CHAPITRE 2 : LE CONTROLE AUX FRONTIERES

La France compte 7 660 kms de frontières terrestres et maritimes, plus de 900 points de passage carrossables, plus de 600 aérodromes et de très nombreux ports.

La convention de Schengen distingue les frontières intérieures, qui sont les frontières communes à deux Etats membres de l'espace Schengen, et les frontières extérieures.

La France dispose d'un périmètre important de frontières extérieures se répartissant ainsi :

- frontières terrestres : 1 100 kms, frontières suisse, andorrane, italienne (l'Italie bien que partie contractante à l'accord n'est pas en mesure aujourd'hui d'appliquer la convention), du département de la Guyane, et lien fixe transmanche ;

- frontières maritimes : 4 720 kms, de facto toutes les frontières maritimes constituent des frontières extérieures ;

- frontières aériennes : 105 points de passages autorisés par la convention constituent les frontières extérieures aériennes.

Les mouvements frontaliers représentaient en 1995, 281 000 000 de personnes environ, dont 167 000 000 étrangers (entrées et sorties confondues).

Les frontières terrestres sont les plus fréquentées. Elles enregistrent deux tiers des mouvements. La frontière franco-belgo-luxembourgeoise représente le taux le plus fort avec 20 % du volume total devant les aéroports (17 %), la frontière allemande (17 %), italienne (14 %), helvétique (12 %), britannique (10 %) et espagnole (8 %).

II - 1 - LES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE

Un service spécialisé, la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) créée par le décret n°94-885 du 14/10/94, héritière de la PAF (police de l'air et de frontières) dont elle a repris les compétences a la charge du contrôle aux frontières. La DICCILEC a aussi dans ses missions la lutte contre l'immigration irrégulière et ses effets induits (filières d'immigration clandestine, travail des étrangers en situation irrégulière...).

Au 15/10/1996 la DICCILEC comptait 6 642 agents dont :

corps de direction et de conception	83	1,25 %
corps de commandement et d'encadrement	828	12,46 %
corps de maîtrise et d'application	4911	73,93 %
personnels administratifs	348	5,24 %
policiers auxiliaires	472	7,1 %

Même si le contrôle des frontières est une des missions primordiales de la direction, l'ensemble de ces personnels ne peut être considéré comme se consacrant aux contrôles des frontières. Doivent en particulier être soustraits les effectifs de la direction centrale (218 fonctionnaires) et ceux des brigades spécialisées (éloignement, sécurité des chemins de fer, aéronautique).

Les services déconcentrés comptent 6 424 fonctionnaires (dont 461 pour la brigade des chemins de fer) répartis entre :

- 8 directions interrégionales, une par zone de défense à l'exception de Paris : 237 fonctionnaires,
- 51 directions départementales ou services départementaux : 4 150 fonctionnaires,
- 2 directions du contrôle de l'immigration (Orly et Roissy/Le Bourget) : 1 144 fonctionnaires (dont 52 pour la mise en oeuvre des mesures d'éloignement),
- 4 circonscriptions (Polynésie, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) : 140 fonctionnaires.

Suivant leur importance, ces services peuvent comporter : des brigades d'éloignement, des brigades aéronautiques, des brigades de sécurité des chemins de fer, des brigades mobiles de recherche. Ces dernières, au nombre de 44, comprennent 486 fonctionnaires, et assurent les contrôles dans la zone des 20 kms prévue aux accords Schengen. Ces contrôles sont régis par les dispositions du 3ème alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale qui stipule que :

"Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kms en deçà ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres de documents prévus par la loi..."

Ces dispositions ont été étendues au département de la Guyanne par l'article 18 de la loi du 24 avril 1997.

II - 2 - LA COMPLEMENTARITE AVEC LA DOUANE (circulaire interministérielle du 6/11/95)

Les principes de base sont que, là où la DICCILEC et la douane sont présentes, chacune des deux administrations exerce l'intégralité de ses prérogatives. Dans ce cas, le contrôle des personnes revient aux agents de la DICCILEC. Lorsque la douane est seule sur un point de passage ses agents sont habilités à :

- prendre des décisions de refus d'admission,
- délivrer des visas de régularisation à l'entrée et à la sortie après consultation de la DICCILEC,
- délivrer, dans les mêmes conditions, des laissez-passer et des sauf-conduits,
- refuser la sortie du territoire d'un mineur dépourvu des documents exigibles,
- signaler la sortie définitive du territoire d'un étranger.

Au plan géographique, cette complémentarité se traduit de la façon suivante :

- **aux frontières terrestres**, la DICCILEC exerce le contrôle des personnes sur les points de passage les plus fréquentés tout en conservant une mobilité suffisante pour permettre de répondre aux demandes d'intervention de la douane (appel à un OPJ notamment) et pour assurer à l'intérieur du département la lutte contre l'immigration irrégulière ; la douane tient les autres points de passage pour le contrôle des personnes ; une coordination souple est prévue pour les interventions des unités mobiles des deux services ;

- **aux frontières aériennes**, 31 plates-formes accueillent un trafic régulier et significatif de passagers extérieurs à l'espace Schengen justifiant la présence des services de police et de la douane ; sur tous les autres points le contrôle des personnes est assuré, suivant les nécessités, par la douane ;

- **aux frontières maritimes**, 26 ports de commerce internationaux justifient la présence simultanée de la DICCILEC et de la douane ; pour les autres, la douane assure seule le contrôle des personnes.

II - 3 - LA COOPERATION AVEC LA GENDARMERIE ET LES AUTRES SERVICES DE POLICE

II - 3.1. Aux frontières extérieures

Aux termes de la circulaire interministérielle NOR/INT/C/95/00282/C du 6 novembre 1995, organisant la complémentarité entre les services de la DICCILEC et ceux de la direction générale des douanes et droits indirects pour le contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen, la gendarmerie nationale continue de participer pleinement à la lutte contre l'immigration irrégulière, notamment dans les départements frontaliers. En outre, un protocole de mise en oeuvre de la complémentarité fonctionnelle, cohérent avec le plan départemental de sécurité, quoiqu'en étant distinct, doit être approuvé par le préfet de chaque département concerné, et communiqué aux procureurs de la République. La contribution de la gendarmerie nationale y est prévue pour que la complémentarité produise tous ses effets, notamment lorsque l'action des douanes en matière de contrôle des personnes nécessite le recours à un officier de police judiciaire et que la DICCILEC n'est pas représentée dans le département.

II - 3.2. Aux frontières intérieures

La circulaire interministérielle (défense, intérieur, économie et finances) NOR/INT/C/96/00075/C du 7 juin 1996 organisant la complémentarité entre police nationale et les douanes, et leur coopération avec la gendarmerie nationale pour le renforcement de la surveillance des frontières intérieures de l'espace Schengen, prévoit l'élaboration d'un protocole quadripartite dans chacun des départements frontaliers des Etats membres ou dans lesquels sont implantés des ports, aéroports, gares routières ou ferroviaires ouverts au trafic international, déterminés par l'arrêté interministériel du 23 mars 1995. Ce protocole doit être signé par les représentants de la gendarmerie nationale, de la DICCILEC si elle est présente dans le département considéré, de la sécurité publique et des douanes. Il prévoit la mise en place d'un dispositif général permanent de coopération, et la coordination opérationnelle de contrôles ponctuels, qui pourront être organisés en commun. De plus, il doit être établi, conformément à des modèles annexés au protocole, des tableaux statistiques mensuels par l'ensemble des services concernés. La synthèse qui en sera tirée sera diffusée aux fins d'exploitation au niveau local.

A la connaissance de la mission, un seul protocole est signé à ce jour.

Les non admissions prononcées aux frontières extérieures par les fonctionnaires de la DICCILEC, se sont élevées à 43 775 pour l'année 1996. Ce chiffre est en baisse de 36 % par rapport à 1995 (cf annexe 5). Les raisons de cette évolution tiennent principalement : à la fin du conflit yougoslave, aux politiques de régularisation conduites en Italie, en Espagne et au Portugal, et à la mise en oeuvre des mesures de libre circulation prévues par les accords Schengen.

CHAPITRE 3 : LE SEJOUR ET L'ACCES AU MARCHE DU TRAVAIL

III - 1 -CONSTAT

III- 1.1. LE NOMBRE D'ETRANGERS ET DE TITRES DE SEJOUR DELIVRES

III - 1.1.1. Le nombre des étrangers

La quantification des phénomènes d'immigration, tant en stocks qu'en flux, pose d'importants problèmes statistiques. Certes, il existe plusieurs sources d'information, telles que le recensement INSEE de la population, le nombre de titres délivrés par les services du ministère de l'intérieur, les chiffres d'organismes comme l'OMI ou l'OFPRA. Cependant, ces données sont parcellaires et ne concernent généralement qu'un instant du séjour des étrangers ou des situations particulières (étrangers bénéficiant du statut de travailleurs salariés permanents, regroupement familial, réfugiés et apatrides). De même, elles ne permettent pas des recoupements statistiques fiables.

Les statistiques de stocks ont deux sources principales. Le recensement effectué par l'INSEE en 1990 a permis d'établir, sous réserve que les personnes interrogées aient accepté de répondre, un chiffre de 3.596.602 personnes étrangères présentes sur le territoire national. Le nombre des titres délivrés en préfecture permet d'évaluer, au 31 décembre 1994, les titulaires d'un titre à 3.335.400 personnes ; il convient de préciser que ce dernier chiffre ne tient pas compte des enfants, ni a contrario des personnes ayant quitté le territoire sans en informer l'autorité préfectorale.

Globalement, on peut donc évaluer, au 31 décembre 1994, le stock des étrangers en situation régulière à environ 3,5 millions de personnes. En ce qui concerne l'immigration irrégulière, le chiffrage est, par nature, impossible et, sur la base des entretiens de la mission, varie de un à dix, soit un chiffre sans signification.

Les statistiques de flux concernent à la fois l'entrée et la sortie des étrangers. Les chiffres relatifs à l'entrée (fournis par l'OMI et l'OFPRA) font apparaître, pour 1994, un flux de 75.647 entrées régulières (hors séjours de moins d'un an). En revanche, les sorties (physiques ou par naturalisation) ont concerné, la même année, 106.922 personnes. Le rapprochement de ces données fait donc apparaître un solde total négatif de 31.275 personnes, soit une réduction de 1 % du stock d'étrangers en séjour régulier par rapport à 1994. Bien entendu, ce chiffre ne concerne que l'immigration régulière. L'année 1994 semble avoir introduit une rupture ; en effet, les mêmes paramètres faisaient apparaître, entre 1990 et 1993, un solde total positif de 20 000 personnes par an en moyenne.

III - 1.1.2. Le nombre de titres délivrés

- Les différentes catégories de titres

L'administration délivre trois catégories principales de titres aux étrangers :

- les récépissés de demande de titre (art. 6 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945), qui sont attribués, dès que le dossier complet est déposé, avant son instruction au fond et qui constituent des titres provisoires dans l'attente de la délivrance d'un titre (temporaire ou de résident). Leur durée minimale est d'un mois ;

- les titres temporaires ou de résident (art. 9 à 18 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945) ;

- les autorisations provisoires de séjour (APS) qui constituent une catégorie intermédiaire (art. 6 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945). Il s'agit d'un titre provisoire mais délivré après une instruction au fond du dossier pour une durée déterminée, soit aux demandeurs d'asile en attente de la réponse de l'administration, soit aux personnes souhaitant disposer d'un titre court sans déposer une demande pour un titre plus long, soit aux personnes posant des problèmes particuliers.

Il convient de préciser que l'article 2 de l'ordonnance de 1945 prévoit, en dehors du cadre de droit commun de ces trois catégories de titres, l'application de dispositions particulières sur la base de traités internationaux.

Ainsi, la convention franco-algérienne introduit des catégories particulières de titres (à 1, 2 et 10 ans).

De même, les ressortissants communautaires se voient appliquer des dispositions particulières (le décret 94-211 du 11 mars 1994 modifié). Ces textes conduisent à la délivrance de titres spécifiques aux ressortissants communautaires, titres dont la durée (de 1 an, 5 ans et 10 ans) varie selon les catégories considérées (travailleurs salariés, étudiants....). Pour ces étrangers, les procédures sont nettement simplifiées par rapport aux étrangers des pays tiers.

- Les premiers titres

Les données statistiques fournis par l'application informatique AGDREF font apparaître pour 1995 un chiffre de 214.980 **premiers titres** délivrés à des étrangers nés hors de France, toutes catégories de titres confondues (hors titres provisoires).

Nature du titre	Nombre de premiers titres délivrés en 1995	%
Carte de séjour temporaire d'une durée de validité comprise entre 3 mois et 1 an.	39.608	31,7
Carte de la Communauté Economique Européenne et de l'Espace Economique Européen d'une durée comprise entre 3 mois et 1 an.	21.690	17,3
Certificat de résidence algérien d'une durée de validité de 1 an.	2.649	2,1
Certificat de résidence algérien d'une durée de validité de 2 ans.	7	-
Carte de la Communauté Economique Européenne et de l'Espace Economique Européen d'une durée de validité de 5 ans.	21.542	17,2
Carte de résident d'une durée de validité de 10 ans.	29.227	23,4
Carte de la Communauté Economique Européenne et de l'Espace Economique Européen d'une durée de validité de 10 ans.	5.178	4,1
Certificat de résidence algérien d'une durée de validité de 10 ans.	5.079	4
TOTAL	214.980	100,0

Ces chiffres soulignent la prééminence nette - 60 % - des étrangers non communautaires (toutes durées de titres confondues). Les ressortissants communautaires ne constituent donc que 40 % des premiers titres.

Si on affine l'analyse selon la durée du titre (cf. tableau suivant), on note que la répartition est encore très différente entre ressortissants communautaires et ressortissants des pays tiers. 45 % de ces derniers ont reçu un premier titre d'une durée de 10 ans (55 % ayant obtenu un premier titre de séjour temporaire d'une durée inférieure de 1 an). La situation est inverse pour les ressortissants communautaires, puisque les premiers titres courts ne représentent que 45 % du total ; en revanche, la part des cartes de 10 ans est faible (10 %), au bénéfice des cartes à 5 ans qui constituent 45 % du total. Il semble donc qu'une proportion plus faible de communautaires a obtenu, en 1995, un premier titre court par rapport aux non communautaires.

Durée du titre	Ressortissants communautaires		Ressortissants non communautaires	
	Nbre de titres	% du total	Nbre de titres	% du total
< 1 an (2 ans pour les algériens)	21.690	44,8	42.264	55,2
5 ans	21.542	44,5	-	-
10 ans	5.178	10,7	34.306	44,8
TOTAL	48.410	100,0	76.570	100,0

Par ailleurs, le tableau ci-après met en évidence une forte diminution des premières admissions en France des travailleurs salariés, d'une part, et des entrées au titre du regroupement familial, d'autre part. Ces deux procédures, dans lesquelles intervient l'office des migrations internationales, sont réservées aux ressortissants des pays tiers à l'Union Européenne. Ces évolutions s'expliquent principalement, pour la première, par la dégradation de la situation de l'emploi et, pour la deuxième, par l'application des dispositions introduites par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 (articles 29, 30 et 30 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée) mais aussi par le fait qu'à ce jour la plupart des travailleurs salariés installés de longue date ont fait venir leur famille.

PREMIERES ENTREES DES RESSORTISSANTS DES PAYS TIERS (procédures OMI)								
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Travailleurs salariés(1)	79 000	74 182	76 702	76 335	36 003	25 354	21 446	19 067
Regroup. familial(2)	29 345	34 594	36 949	35 625	32 665	32 435	20 646	14 360
Séjours de plus de 3 mois, hors salariés et regroup. familial(3)	25 589	46 291	51 649	66 712	62 372	61 330	46 603	43 792
TOTAL	133 934	155 067	165 300	178 672	131 040	119 119	88 695	77 219

(1) ne comprend pas les travailleurs centrafricains.

(2) ne comprend pas les membres de famille des ressortissants du Togo.

(3) ne comprend pas les mineurs ni les étudiants boursiers du gouvernement français.

- Les titres renouvelés

Le nombre de **titres renouvelés** en 1995 par les services du ministère de l'intérieur est de 473.924 unités.

Nature du titre	Nombre de premiers titres délivrés en 1995	%
Carte de séjour temporaire d'une durée de validité comprise entre 3 mois et 1 an.	86.695	18,3
Carte de la Communauté Economique Européenne et de l'Espace Economique Européen d'une durée comprise entre 3 mois et 1 an.	6.124	1,3
Certificat de résidence algérien d'une durée de validité de 1 an.	13.784	2,9
Certificat de résidence algérien d'une durée de validité de 2 ans.	43	
Carte de la Communauté Economique Européenne et de l'Espace Economique Européen d'une durée de validité de 5 ans.	6.758	1,4
Carte de résident d'une durée de validité de 10 ans.	162.403	34,2
Carte de la Communauté Economique Européenne et de l'Espace Economique Européen d'une durée de validité de 10 ans.	139.078	29,3
Certificat de résidence algérien d'une durée de validité de 10 ans.	59.039	12,4
TOTAL	473.924	100,0

Les renouvellements de titres concernent, pour l'essentiel, les ressortissants non communautaires (à 68 %).

Si on examine les durées (cf. tableau suivant), on note que les ressortissants non communautaires bénéficient, pour deux tiers, de renouvellements de titres de 10 ans. La proportion est plus importante cependant (91,5 %) pour les ressortissants communautaires ; cela peut traduire, à la fois, le fait que les étrangers communautaires présents depuis longtemps en France sollicitent le renouvellement de leur titre, alors que les plus jeunes d'entre-eux, qui sont en France depuis moins de temps, méconnaissent cette obligation ; il est aussi possible que les jeunes générations de communautaires s'implantent moins durablement en France.

Durée du titre	Ressortissants communautaires		Ressortissants non communautaires	
	Nbre de titres	% du total	Nbre de titres	% du total
< 1 an (2 ans pour les algériens)	6.124	4,0	100.522	31,2
5 ans	6.758	4,4	-	-
10 ans	139.078	91,5	221.442	68,8
TOTAL	151.960	100,0	321.964	100,0

Un autre chiffre mérite une analyse détaillée. On note en effet que les renouvellements de titres de séjour temporaire représentent une part importante des émissions de titres. Les titres d'une durée inférieure à un an représentent 106.646 renouvellements en 1995, soit près de 18 % des titres remis. Les renouvellements atteignent donc un chiffre supérieur de 66,7 % aux premiers titres obtenus. Cette statistique peut traduire une accumulation croissante de séjours courts ou une délivrance de titres de séjour d'une durée de plus en plus brève (quatre titres successifs de 3 mois au lieu d'une carte d'un an par exemple).

Au total, les services ont donc émis 598.904 titres. Le stock des titres en cours de validité au 31 décembre 1994 était de 3.335.400 titres.

- Les titres provisoires

Enfin, il convient de mentionner les titres provisoires, à savoir les récépissés de demande de titre et les APS. Cette catégorie de titres pose une difficulté statistique particulière, en ce que la diversité des procédures et la fréquence des renouvellements infra-annuels des récépissés compliquent la compilation des données. Toutefois, on constate que le volume de ces titres est très impressionnant. Par exemple, la préfecture de police de Paris a remis 188.727 titres provisoires en 1995, alors que les autres titres (temporaires ou de résident) n'atteignaient que 112.353 unités. On note donc que le premier chiffre dépasse largement le second, ce qui traduit à la fois le fait qu'un titre provisoire ne débouche pas nécessairement sur la délivrance d'un titre de séjour et le fait qu'un étranger peut disposer de plusieurs titres provisoires successifs. Au 31 décembre 1994, 173.136 titres provisoires étaient en cours de validité, alors que, l'année suivante (en 1995), seuls 124.980 premiers titres ont été émis au niveau national.

III - 1.2. LES MOYENS DES SERVICES

III - 1.2.1. Les effectifs des préfectures et des sous-préfectures

Au 30 juin 1996, les préfectures et les sous-préfectures comptaient un effectif total de 1.650 agents chargés de la compétence "étrangers"⁽¹⁾. Ils se répartissaient à :

- 1,4 % dans la catégorie A (non compris le personnel d'encadrement dont la compétence dépasse le secteur "étrangers"),
- 20,9 % dans la catégorie B,
- 77,7 % dans la catégorie C.

Il convient d'ajouter à ces données les effectifs de la préfecture de police de Paris, qui relèvent, pour les agents B et C, du statut de la ville de Paris, et ne sont pas pris en compte dans les effectifs de référence du ministère de l'intérieur.

La sous-direction des étrangers de la préfecture de police comptait, au 30 septembre 1996, 509 agents, dont :

- 24 en catégorie A, soit 4,7 %,
- 87 en catégorie B, soit 17,1 %,
- 398 en catégorie C, soit 78,2 %.

Le chiffre des préfectures et des sous-préfectures (hors Paris) est à rapprocher de l'effectif de référence calculé par l'administration centrale du ministère de l'intérieur, dans le cadre d'une réflexion réalisée avec un cabinet d'audit privé. Pour la prestation "étrangers", l'effectif de référence 1996 était de 1.732 agents. On note donc un écart négatif de près de 82 agents entre la référence et l'effectif réel.

Certes ces données présentent plusieurs insuffisances : elles dépendent de la méthode de calcul de l'effectif de référence ; la comptabilisation des effectifs réels dépend d'une répartition du temps de travail des agents en fonction des tâches qui peut être différente d'un site à l'autre ; ce total ne fait pas apparaître les écarts par catégorie d'agents entre effectif réel et effectif de référence.

Toutefois, il met en lumière l'insuffisance des effectifs au regard d'une référence finement étudiée et révisée à plusieurs reprises. On note, en effet, que l'appréciation des besoins par le biais des effectifs de référence a enregistré, entre 1995 et 1996, une forte revalorisation, passant de 1.653 à 1.732 agents, soit une augmentation de 79 agents pour mieux tenir compte de l'activité réelle des services.

⁽¹⁾ Y compris les agents s'occupant des naturalisations, théoriquement 8,5 %.

III - 1.2.2. L'office des migrations internationales (OMI)

Pour éclairer l'analyse des différentes activités de l'office des migrations internationales évoquées, selon leur objet, dans plusieurs chapitres de ce rapport, il a été convenu de faire figurer dans ce chapitre sur le séjour et l'accès au marché du travail, une présentation sommaire de l'OMI.

L'office des migrations internationales, dénommé jusqu'en 1988 office national d'immigration, est un établissement public à caractère administratif créé par les articles 29 et 30 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 codifiés en 1973 aux articles L. 341-9 et 10 et R. 341-9 à R. 341-35 du code du travail.

Disposant de ses propres ressources, il ne bénéficie pas de concours de l'Etat. Son conseil d'administration est composé de sept hauts fonctionnaires dont cinq directeurs d'administration centrale. Le président et le directeur de l'OMI sont nommés par décret en conseil des ministres.

L'OMI a trois grandes missions :

1°) Il est chargé des opérations de recrutement et d'introduction en France des étrangers. Il participe également aux actions administratives, sanitaires et sociales relatives au contrôle, à l'accueil, au séjour temporaire ou à l'établissement des étrangers en France, ainsi qu'à leur rapatriement ou à leur réinsertion dans leur pays d'origine.

Il est seul habilité à procéder, sur saisine du préfet du département de résidence de l'hébergeant, aux vérifications sur place des conditions d'accueil dans le logement prévu pour accueillir l'étranger qui souhaite se rendre en France pour une visite privée¹.

2°) Il est chargé de faire passer la visite médicale réglementaire à tout étranger désireux de séjourner plus de trois mois sur le territoire français² (77 400 visites médicales effectuées en 1996 dont 17 800 dans le cadre de la procédure d'introduction de travailleurs et 13 900 au titre du regroupement familial).

3°) Il est par ailleurs chargé des opérations de recrutement en France des travailleurs pour l'étranger. Il participe aux actions administratives, sanitaires ou sociales relatives à l'emploi des français à l'étranger et à la réinsertion en France des français ayant résidé à l'étranger.

¹ Ce contrôle ne doit pas être confondu avec les enquêtes diligentées par les services de police ou les unités de gendarmeries prévues par l'article 1er II de la loi du 24 avril 1997.

² Un tableau retraçant l'évolution du nombre des visites médicales depuis 1988 figure à l'annexe n° 6.

L'OMI oeuvre ainsi dans le domaine de l'expatriation des ressortissants français. Cette dernière activité de l'OMI, prévue dès 1945, mise en oeuvre dans le cadre d'une convention signée entre l'ANPE et l'OMI depuis 1976, a été confortée en 1987. On notera que l'expatriation constitue une priorité politique plusieurs fois réaffirmée, notamment en 1997 par le Président de la République. Cette activité, mission de service public assurée à titre gratuit, qui par nature s'adresse à des ressortissants français n'est, au contraire des autres, pas abordée dans ce rapport.

En 1996, l'OMI employait 418 agents auxquels s'ajoutent 50 agents sous statut local travaillant dans les missions à l'étranger. 178 agents sont affectés au service central, 226 dans les délégations régionales et 14 dans les missions à l'étranger. La répartition des effectifs par fonction et par catégories (A, B, C d'une part, statutaires, titulaires et contractuels d'autre part) depuis 1992 figure à l'annexe n° 6.

Depuis 1995, 52 agents de l'OMI sont mis à disposition des préfetures dans lesquelles ils assurent principalement des tâches d'accueil des étrangers.

L'établissement ne reçoit aucune subvention. Il est financé sur ressources propres (203 MF en 1995) et sur ressources affectées (9 MF en 1995). Les recettes issues de l'immigration résultent des redevances versées par les employeurs à l'OMI pour l'emploi permanent, temporaire ou saisonnier de travailleurs étrangers (55,8 MF en 1995), des redevances perçues au titre des visites médicales (45,3 MF) notamment lors du regroupement familial et du produit des timbres fiscaux vendus (renouvellement des titres de séjour et de travail et demande de certificats d'hébergement : 58,8 MF). L'OMI perçoit enfin la contribution spéciale due par les employeurs qui emploient des travailleurs irréguliers (10,7 MF).

Les recettes de l'office dépendent des flux migratoires qu'il ne maîtrise pas, ceux-ci relevant à la fois de la politique gouvernementale de maîtrise de l'immigration et de l'attitude des acteurs économiques.

Pour cette raison, sauf à envisager une modification de son mode de financement, l'OMI est contraint de conserver un fonds de roulement d'un niveau élevé.

Les comptes financiers résumés de l'OMI depuis 1986 et le détail des recettes d'immigration sont retracés à l'annexe 6.

Le fonds de roulement de l'OMI, qui, à la clôture de l'exercice 1994, s'élevait à 370 MF après déduction des créances irrécouvrables et des dettes exigibles, a fait l'objet d'une ponction de 45 MF en 1995 pour financer les centres de rétention administrative, puis d'une amputation de 150 MF dans la loi de finances pour 1997.

III - 1.3. LES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES TITRES :

Tous les titres de séjour, quelle que soit leur nature, sont délivrés et renouvelés sous la seule responsabilité du préfet de département et du préfet de police à Paris.

Le droit applicable résulte des conventions internationales, de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée et du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 modifié, réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Au quotidien, les agents se réfèrent également à de multiples circulaires ainsi qu'à un manuel d'instruction des demandes de titres rédigé par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (D.L.P.A.J.) du ministère de l'intérieur.

La mission a constaté cependant **des pratiques sensiblement variées** selon les sites visités. Les différences portent sur **le dépôt des demandes** qui, selon les départements, se fait en mairie et/ou en sous-préfecture et/ou dans les commissariats et/ou à la préfecture, sur **les services** auxquels est confiée l'instruction des dossiers (selon les cas, le service des étrangers de la préfecture, la DDASS, la DDTEFP), ainsi que sur **les avis** que demande le préfet pour prendre sa décision (police, gendarmerie, renseignements généraux, DST, services déconcentrés de l'Etat, service social d'aide aux émigrants, etc...).

Pour la commodité de l'analyse, les très nombreuses procédures seront regroupées ici en fonction du service qui en est habituellement le maître d'oeuvre : **la délivrance des cartes de séjour temporaire et de résident** pour laquelle le service des étrangers de la préfecture joue le rôle central, **les procédures d'autorisation de travail** dans lesquelles la DDTEFP est habituellement le pivot, **la procédure du regroupement familial** généralement conduite sous l'égide de la DDASS.

III - 1.3.1. Les autorisations de séjour

Sous ce vocable général sont regroupées ici l'ensemble des procédures d'instruction et de délivrance des cartes de séjour temporaire et des cartes de résident (CEE, algériens et régime général) ainsi que des documents provisoires correspondants. Les titres de voyage pour les mineurs et majeurs étrangers seront aussi abordés ici car leur instruction est également effectuée par le service des étrangers des préfectures. En revanche, la délivrance des récépissés de demande d'asile, des autorisations provisoires de séjour afférentes et des cartes de réfugié, bien que pratiquement réalisée par les mêmes services, sera traitée dans le quatrième chapitre de cette première partie, relatif à l'asile.

Dans chacune des préfectures visitées par la mission, le bureau ou service des étrangers (sous-direction à Paris) se trouve au sein de la direction de la réglementation et a à connaître de *toutes* les procédures évoquées plus haut, à l'exception de la préfecture de Seine-Saint-Denis où le service des étrangers, est une direction séparée, directement placée sous les ordres du secrétaire général.

Du fait d'une répartition contrastée de la présence étrangère sur le territoire, ces bureaux ou services sont naturellement de taille dissemblable selon les départements, ce qui induit une organisation interne et notamment un degré de spécialisation des agents très différents.

Pour mémoire, les effectifs globaux (en équivalents temps plein réels en 1996) sur les sites visités sont les suivants :

	Total	dont cadres A	dont cadres B
Préfecture de police	327,5	7 ⁽¹⁾	2
Seine-Saint-Denis	101,5	4	13
Alpes-Maritimes	69,6	5,5	12,7
Seine-et-Marne	38,2	1	6,8
Seine-Maritime ⁽²⁾	37	1,9	8
Doubs	15,1	0,5	6,2
Savoie	9,7	1 ⁽³⁾	2

⁽¹⁾ plus un sous-directeur (administrateur civil)

⁽²⁾ ces chiffres sont surestimés car le service de Rouen traite également des recherches dans l'intérêt des familles et de quelques tâches d'état civil

⁽³⁾ également chargé de la section "état civil"

Ces effectifs donnent une indication intéressante mais ne sont pas totalement comparables dans la mesure où :

- la contribution des sous-préfectures à l'activité du service "étrangers" varie selon les départements ;

- des bénéficiaires de "contrats emploi-solidarité" viennent en appui dans certains de ces services ;

- des agents de l'office des migrations internationales (OMI) sont mis à disposition de certaines de ces préfectures, en sus des agents du cadre national des préfectures (cf. ci-dessus).

Il faut souligner qu'au sein de chacun de ces services et sous l'autorité du même chef de bureau ou de service figure une section (ou bureau) des naturalisations, dont l'activité est analysée dans le troisième cahier du rapport relatif à la nationalité. Les préconisations du rapport intitulé *"La réforme des procédures d'acquisition de la nationalité française"* des quatre inspections générales en 1992 et les instructions consécutives du ministre de l'Intérieur relatives à la séparation des sections "naturalisations" et "admission au séjour" ne sont pas mises en oeuvre dans la plupart des sites visités. Elles se heurtent en effet à des contraintes très lourdes et bien compréhensibles d'organisation du service : l'accueil du public doit être continu ce qui est parfois difficile du fait de périodes d'affluence (demandes de titres de voyage pour mineurs en été ou de titres d'étudiants à la rentrée universitaire par exemple), des absences du personnel et des effets du travail à temps partiel.

Cet objectif de continuité de l'accueil revêt une importance particulière dans celles des préfectures qui n'accueillent que sur rendez-vous et a fortiori dans celles qui ne sont en mesure d'accorder une date que plusieurs mois après la première visite de l'étranger à la préfecture. Par ailleurs, toutes les préfectures recherchent l'instruction la plus rapide possible pour les dossiers déposés afin de limiter la durée et surtout le renouvellement des récépissés et titres provisoires pour deux raisons principales : ces documents rendent précaire la situation de l'étranger au regard de l'autorisation de travail et de l'accès aux prestations sociales et ils présentent une moindre sécurité que le titre unique infalsifiable.

Du fait de la charge de travail qui pèse sur les services des étrangers et des à-coups qui la caractérisent, l'objectif d'étanchéité réelle entre la "section des naturalisations" et la "section des admissions au séjour" ne semble pas susceptible d'être atteint à moyens constants sur la plupart des sites visités.

Chacun des "services des étrangers" comprend en outre une section ou un bureau dit "des mesures administratives" ou "de l'éloignement", dont les activités sont détaillées dans le deuxième cahier du rapport et dont le trait commun est d'occuper une fraction significative des agents de catégorie A du service.

Les titres communautaires :

- Les ressortissants des quatorze pays membres de l'Union Européenne⁽¹⁾, ceux de l'Andorre et de Monaco et, depuis 1995, ceux de l'Islande et de la Norvège⁽²⁾ ont librement accès au marché du travail, dans les mêmes conditions que les citoyens français (article 48 du traité de Rome).

(1) sauf dans le cas particulier des porteurs de passeports britanniques non résidents au Royaume-Uni

(2) et, à compter du 1er janvier 1998, du Liechtenstein, qui sera, à cette date, membre de l'Espace économique européen

Ces personnes ne sont en aucune hypothèse tenues de posséder une autorisation de travail pour l'exercice de leur activité en France⁽³⁾. En revanche, pour un séjour de plus de trois mois, les intéressés doivent solliciter des services préfectoraux la délivrance d'un titre de séjour obtenu sur simple déclaration d'engagement ou d'emploi.⁽⁴⁾

Ces personnes peuvent librement commencer à travailler en France, avant même d'être en possession du titre de séjour, ainsi que pendant la durée d'instruction de leur demande. Les membres de leur famille peuvent séjourner avec eux quelle que soit leur nationalité. Ils ont un accès libre au marché du travail français.

- Pour les étudiants, l'admission au séjour est subordonnée à l'inscription dans un établissement secondaire ou supérieur ; ils ont également la possibilité de travailler en France.

- Les ressortissants communautaires non actifs doivent en outre justifier de leurs ressources en remplissant un formulaire de déclaration sur l'honneur.

La carte de séjour temporaire (C.S.T.) ne peut en aucun cas être délivrée à un ressortissant communautaire. Leur sont réservées les cartes de résident CEE d'une durée d'une, de cinq ou dix années, cette durée dépendant principalement de la demande que formule l'intéressé à la préfecture.

Au total, 1 124 084 ressortissants communautaires résidaient en France au 31 décembre 1994. Bien que les statistiques de type AGDREF ne soient disponibles que depuis 1996, les données du recensement mettent en évidence une légère progression, sur longue période, du nombre des européens résidant en France.

Pratiquement, les titres CEE représentent environ le tiers des titres de séjour délivrés par les préfectures. Leur instruction, leur fabrication et leur délivrance constituent une charge de travail importante, tant pour les préfectures que pour le centre informatique de Lognes.

Parmi les sites visités, seules la préfecture de police, la préfecture de Bobigny et celle des Alpes-Maritimes (guichet séparé) ont individualisé l'accueil des ressortissants communautaires comme le demande une récente instruction du ministère de l'intérieur. Un accueil séparé n'est en effet pas toujours compatible avec la configuration des locaux et le fait d'assurer une permanence à un guichet supplémentaire créerait une lourde charge de travail pour le personnel. Pour autant, la mission a constaté sur certains sites d'excellentes conditions matérielles d'accueil dans des guichets communs CEE-pays tiers, comme par exemple à Melun avec des box d'entretien individuel vitrés dont l'accès est commandé par un guichet de préaccueil, ou à Rouen avec une vaste salle dotée d'un espace de jeu pour les enfants et où l'accès au guichet se fait en continu en fonction du numéro du ticket délivré à l'entrée.

(3) pour un emploi salarié d'une durée égale ou supérieure à un an, référence : règlement communautaire n° 1612/68 du 15 octobre 1968, pour un emploi de trois mois à un an ou saisonnier : idem et article 12 du décret n° 94-211 du 11 mars 1994, pour un emploi non salarié, référence : directive n° 73-148 du 21 mai 1973.

(4) Décret n° 94-211 du 11 mars 1994 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne bénéficiaires de la libre circulation des personnes.

Concrètement, pour la première demande, l'agent de la préfecture vérifie au fichier des personnes recherchées (FPR) et au système d'information Schengen (SIS) si la présence de l'étranger ne constitue pas une menace pour l'ordre public. Il reçoit le formulaire de demande, les indications d'état-civil, les photographies et, le cas échéant pour les non actifs, le formulaire CERFA de déclaration de ressources. Dans ce dernier cas, les diligences varient d'une préfecture à l'autre, certaines demandant des attestations bancaires, des cautions de tierces personnes, des titres de propriété d'appartement ou tout autre justificatif de ressources.

Sans pouvoir indiquer s'il s'agit ou non de cas isolés, la mission a constaté dans une préfecture la délivrance erronée de cartes de résident selon la procédure "pays tiers" à des ressortissants portugais et, dans une sous-préfecture, la demande de production d'un contrat de travail pour un salarié communautaire en contradiction avec les directives communautaires citées plus haut.

Tous les responsables de service interrogés sur l'occurrence des refus ont répondu n'avoir jamais eu connaissance d'un refus de titre pour un communautaire, à l'exception de la préfecture de police, où le cas s'est présenté, mais "de manière exceptionnelle".

Dans cette hypothèse, l'intéressé conserve de toute façon le bénéfice de la libre-circulation et le droit de travailler en France.

Après que la carte a été fabriquée au centre de Lognes, elle est remise en mains propres à son titulaire au guichet, où l'agent, sur certains sites, effectue au préalable une dernière vérification au FPR et au SIS.

A titre indicatif, le tableau ci-dessous cite le nombre des titres CEE délivrés par rapport au nombre total de titres (hors récépissés) :

	CEE 1995 (1, 5 et dix ans)	TOTAL	%
Préfecture de police	n.c.	n.c.	
Seine-Saint-Denis	9434	38008	25 %
Pas-de-Calais (1996)	893	7015	13 %
Seine-et-Marne	7251	17271	42 %
Savoie	2110	3889	54 %

A la préfecture de police de Paris, l'instruction et la délivrance des titres CEE occupe une trentaine d'agents et se fait dans une salle séparée au rez-de-chaussée sur le site principal, sur l'île de la Cité.

En conclusion, l'instruction, la fabrication et la délivrance des titres CEE représentent pour les préfectures, et spécialement celle de Paris, et pour le centre de production de Lognes, une charge importante, qui mobilise des effectifs significatifs, en dépit de la relative facilité de la tâche. La quantité de travail ne peut cependant être approchée que grossièrement, au moyen du nombre des titres émis, pour celles des préfectures qui n'ont pas séparé la section "CEE" au sein du service.

La délivrance des autorisations de séjour pour les ressortissants des pays tiers :

A la lumière du constat fait par la mission dans les départements visités, le processus est le suivant : l'accueil du public étranger est, dans certains départements, partiellement déconcentré dans les sous-préfectures, ainsi que, en bout de chaîne, la remise des titres. En revanche, la préfecture seule instruit les demandes dans tous les sites visités.

Lorsque le ressortissant étranger se présente à l'accueil pour solliciter un premier titre de séjour ou un renouvellement, il lui est remis une liste de pièces à fournir en fonction des indications générales qu'il donne sur sa situation. A Paris, l'étranger se rend en principe d'abord dans l'un des centres de réception des étrangers (CRE), qui accomplit la procédure jusque et y compris la délivrance du récépissé de remise du dossier.

Dans l'hypothèse où l'étranger semble remplir les conditions, un rendez-vous lui est délivré pour déposer son dossier au guichet. Sur l'un des sites visités, lorsque l'étranger n'entre manifestement pas dans l'un des cas de délivrance de titre, il est directement dirigé vers le bureau des mesures administratives pour un examen de situation. Après entretien, deux solutions peuvent se présenter : soit une mesure d'éloignement est prise sur le champ, soit, après examen, un accord à régularisation est donné et un nouveau rendez-vous pour les guichets accordé.

Le délai moyen au terme duquel le premier rendez-vous est accordé varie considérablement d'une préfecture à l'autre : sur l'échantillon de sites analysé, la mission a constaté des délais moyens de l'ordre de six mois, de trois mois et des sites sur lesquels le rendez-vous est habituellement immédiat. Des délais supérieurs à quelques jours avant le premier rendez-vous posent le problème du statut de la convocation à la préfecture qui juridiquement ne vaut pas autorisation de séjour.

Le jour du rendez-vous aux guichets, si le dossier est complet et les conditions remplies, un récépissé d'une durée minimum d'un mois et généralement de trois mois est délivré en attente de la remise de la carte.

Après la délivrance du récépissé, tous les dossiers sont vérifiés, d'une part, auprès du bureau des mesures administratives pour contrôler s'il n'y a pas de mesure d'éloignement, d'autre part, par le chef de bureau ou par le chef de section.

La maquette de la carte est alors préparée ou la vignette fabriquée. Le niveau hiérarchique (préfet, sous-préfet, directeur de préfecture, chef de bureau, chef de section ou de salle, agent de guichet) auquel la décision est prise varie fortement selon la nature de la décision (accord ou refus), la nature du titre (premier titre ou renouvellement, CST ou carte de résident) et surtout selon les préfectures. Sur tous les sites sauf un, cependant, le niveau hiérarchique requis était plus élevé pour un refus que pour un accord et dans la plupart des cas les agents de guichet (en général de catégorie C) signaient les titres précaires et les renouvellements de titres.

A l'expiration du récépissé, le ressortissant se présente en vue de la délivrance de son titre. Le titre de séjour lui est remis en mains propres et le dossier classé au casier central.

En règle générale, un délai de trois mois entre la délivrance du récépissé et la délivrance du titre semble respecté, sans que la mission ait pu réaliser des statistiques précises sur ce point. Toutefois, des retards peuvent intervenir :

- soit pour raisons techniques : défaut dans la fabrication de la carte, photos mauvaises, problèmes informatiques ; d'après les agents interrogés, le taux de rejet des maquettes par le centre de Lognes atteindrait 10 à 20 % ;
- soit lorsque des documents supplémentaires sont demandés au ressortissant étranger qui ne les rapporte pas à temps ;
- soit lorsqu'une enquête est demandée (ex : enquête de communauté de vie) et que le résultat n'est pas parvenu au service ;
- soit en cas de transfert d'un dossier en provenance d'un autre département.

Dans tous ces cas, le récépissé de demande est renouvelé en pratique tous les trois mois.

Sur certains sites, l'agent qui a pris le dossier à l'accueil procède ensuite à son instruction. Chaque agent est responsable d'un dossier (instruction de la demande, réclamation de pièces complémentaires, édition du récépissé, édition de la maquette, ...) jusqu'à la dernière étape de la procédure : la convocation pour la remise de la carte de séjour. Dans d'autres préfectures, à l'inverse, le dossier n'est en principe pas instruit par l'agent qui a reçu l'étranger. La seconde formule est de loin la plus satisfaisante.

Les dossiers envoyés par les sous-préfectures et par les mairies sont regroupés et traités, au fur et à mesure des arrivées, par les agents. Sur la plupart des sites à l'exception notable de la préfecture de police, les agents alternent l'accueil au guichet et le travail "à l'arrière".

Le dépouillement du courrier "arrivée" fait également l'objet d'un tour de rôle quotidien. Le traitement du courrier est réparti chaque jour entre les agents. Dans les plus gros services, il existe une section séparée chargée du courrier, ainsi qu'un accueil téléphonique spécialisé, effectué par des agents uniquement affectés à cette tâche.

La procédure d'instruction proprement dite varie fortement d'un département à l'autre dans la mesure où les avis demandés diffèrent. A titre d'exemple, dans l'une des préfectures visitées, une enquête est systématiquement demandée aux renseignements généraux pour la délivrance des cartes de séjour temporaire et leur transformation après trois ans en carte de résident. Dans un autre département, et pour les mêmes cas, une enquête était commandée pour chaque dossier au service social d'aide aux émigrants (SSAE), alors que les renseignements généraux n'étaient consultés qu'à titre exceptionnel.

Ces enquêtes nourrissent utilement les dossiers dans l'un et l'autre cas de figure. Pour autant, la culture de deux services aussi différents que le SSAE et les renseignements généraux, et la nature des informations qu'ils recueillent modèlent inévitablement les avis qu'ils sont appelés à formuler, ainsi que les décisions subséquentes.

Par ailleurs, selon les départements, la DDTEFP est ou non consultée pour la transformation de la CST en carte de résident (sur le caractère stable de l'emploi occupé notamment). Cette différence de procédure, à l'inverse de la précédente, n'emporte pas en elle-même une différence de traitement des dossiers individuels mais a des incidences sur l'organisation concrète des services de l'Etat (préfecture, DDTEFP).

Le principal problème pratique mentionné sur chacun des sites visités concerne les ressortissants étrangers qui n'entrent dans aucun des cas de délivrance de titre prévus au "manuel d'instruction" de la DLPAJ, mais qui par ailleurs ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement soit pour des raisons juridiques : parent d'enfant français ou conjoint de français, soit pour des raisons pratiques et/ou humanitaires : femmes, personnes résidant en France depuis très longtemps ou dont le dossier a demandé une instruction très longue. Comme l'a confirmé l'avis n° 359622 du Conseil d'Etat du 22 août 1996, la délivrance d'une autorisation de séjour reste possible dans tous les cas, à l'exception naturellement des interdits judiciaires du territoire. Dans plusieurs des départements visités ces régularisations étaient signées à un niveau hiérarchique élevé, à savoir par un directeur de préfecture et même, sur un site, uniquement par un membre du corps préfectoral. Cette dernière organisation a été expliquée à la mission par l'extrême complexité de ce type de dossier et par la centralisation des interventions au cabinet du préfet.

La mission a cherché à comprendre les raisons de la forte augmentation sur les dernières années du nombre de titres précaires délivrés par les préfectures et sur certains sites, du nombre des titres de séjour (38 008 délivrés par la préfecture de Seine-Saint-Denis en 1995 contre 24 404 en 1994 par exemple), alors que le nombre des ressortissants admis au séjour reste quasiment stable. Plusieurs facteurs entrent indéniablement en ligne de compte. Cette augmentation semble principalement due au renouvellement des cartes de résident de dix ans des ressortissants relevant de l'ordonnance de 1945 et des Algériens : leur mise en place a commencé en 1984 donc leur premier renouvellement de plein droit est intervenu vers 1995 ou 1996 dans la plupart des cas, ce qui a représenté une lourde tâche pour les préfectures. Par ailleurs, la croissance démographique de certains départements, tels que la Seine-et-Marne, peut éclairer l'augmentation de la demande de titres. Pour autant, on ne peut exclure que l'augmentation des titres précaires (récépissés et autorisations provisoires de séjour de 3 à 6 mois) voire celle du nombre des cartes de séjour temporaire ne témoigne de l'embarras de

certaines agents de guichet, hésitant, dans les cas cités plus haut, à prononcer un refus de séjour qui ne pourra pas concrètement être suivi d'une mesure d'éloignement. Dans d'autres hypothèses, des agents ont expliqué délivrer des titres de brève durée dans les cas où ils craignent une fraude dans les déclarations ou les pièces fournies par l'intéressé, afin de se réserver la possibilité de refuser ultérieurement le séjour. Ces pratiques, si leur ampleur était confirmée, témoigneraient d'un dysfonctionnement administratif car elles présentent le double inconvénient d'alourdir artificiellement la charge des préfectures et de précariser la situation des intéressés.

Enfin, il a été signalé à la mission que des étudiants, titulaires de bourses de 1 à 3 années universitaires accordées par le gouvernement français, éprouvaient des difficultés à obtenir des cartes de séjour. D'une part, ils ne font l'objet d'aucun traitement spécifique et, d'autre part, les ressources exigées ne sont pas alignées sur le niveau des bourses (cf. rapport d'évaluation sur la politique des bourses demandé par la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères).

III - 1.3.2. Les procédures d'autorisation de travail

Pour entrer en France en vue d'y exercer une activité salariée, l'étranger doit présenter, outre les documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, un contrat de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail, ainsi qu'un certificat médical (article L 341-2 du code du travail). Cette disposition s'applique sous réserve des conventions internationales et notamment des traités instituant les Communautés européennes.

Les procédures de délivrance de ces titres (article R 341-1 et suivants du code du travail), qu'il s'agisse de l'introduction des travailleurs étrangers, de leur régularisation, de la délivrance d'autorisations provisoires de travail (APT), de l'instruction en vue de la délivrance d'une première carte de résident, ou de l'admission des travailleurs saisonniers sont, au niveau déconcentré, pilotées par le service de main-d'oeuvre étrangère (MOE) de la DDTEFP. Ce service, composé selon les sites visités de un à cinq agents est habituellement placé sous l'autorité du directeur adjoint chargé des "interventions en entreprise", comme le préconise l'organigramme indicatif "type" diffusé par l'administration centrale du ministère du travail. Il est composé d'agents de catégorie C, qui gèrent en routine les dossiers, sous l'autorité d'un contrôleur du travail. L'inspection du travail vient en appui, en tant que de besoin.

- Le travailleur permanent bénéficie, en France, d'un contrat de travail d'une durée indéterminée ou d'une durée supérieure à un an (L. 341-7, L. 364-4 et L. 341-3 du code du travail).

La situation de l'emploi est analysée, de manière précise, par la DDTEFP du département concerné, avant la délivrance de l'autorisation de travail (R 341-4 du code du travail).

La situation de l'emploi n'est pas opposable :

- aux ressortissants du Gabon, du Togo et du Centrafrique, en raison de l'application d'accords bilatéraux ;
- aux ressortissants du Cambodge, du Laos, du Liban et du Vietnam.

Même si la situation de l'emploi peut, en droit, leur être opposée, les étrangers de haute qualification se voient, le plus souvent, délivrer une autorisation de travail en qualité de travailleur permanent (circulaire MATVI, travail, affaires sociales, intérieur DPM/DM 2-3 n° 96-256 du 15 avril 1996).

La procédure d'introduction d'un travailleur permanent est en principe conduite avant son arrivée en France et par exception selon la procédure dite "de régularisation", directement auprès de la préfecture compétente.

La demande d'introduction est déposée par l'employeur auprès de l'agence locale pour l'emploi qui la transmet à la DDTEFP. Elle est accompagnée du contrat de travail proposé.

Après examen de la situation de l'emploi, la DDTEFP autorise ou refuse l'introduction du travailleur en France.

En cas d'avis favorable, le contrat de travail est transmis à l'OMI qui, soit par l'intermédiaire de ses missions à l'étranger, soit par l'intermédiaire des consulats de France, organise la visite médicale et procède aux formalités d'introduction.

A son arrivée en France, le travailleur se voit délivrer par la préfecture le titre unique de séjour et travail.

La demande de régularisation est formulée auprès de la préfecture compétente qui, après avoir obtenu un avis favorable de la DDTEFP sur le contrat de travail, transmet le dossier à l'OMI.

Le détenteur d'une autorisation provisoire de travail (article R. 341-7 du code du travail) bénéficie d'un contrat de travail d'une durée de 9 mois, renouvelable une fois. Il ne peut, quelle que soit la durée de l'emploi exercé, ni changer d'employeur, ni recourir aux services de l'emploi en cas de cessation de l'activité, ni bénéficier d'une formation professionnelle aux frais de l'Etat. Enfin, ce type d'autorisation provisoire de travail n'ouvre pas droit au regroupement familial.

Les bénéficiaires appartiennent aux catégories suivantes :

- stagiaires professionnels (de droit commun -lorsqu'il s'agit d'un emploi aux fins de formation ou de perfectionnement professionnel ou linguistique, dans le cadre d'échanges entretenus entre une entreprise ou un organisme à but scientifique ou culturel, étranger et une firme française- ou relevant d'accords de stages) ;

- cadres détachés dans une entreprise française ;
- monteurs, spécialistes en montage de matériels de production importés ;
- artistes, musiciens et techniciens du spectacle et du cinéma, mannequins ;
- chercheurs, enseignants dans le supérieur ou le secondaire.

Les travailleurs saisonniers (R 341-7-2 du code du travail) bénéficient d'un contrat de travail dont la durée totale n'excède pas 6 mois sur une période de 12 mois consécutifs.

Un nombre limité d'activités de production agricole permet, par exception, de porter cette durée à 8 mois sur 12 mois consécutifs.

La durée du contrat saisonnier ne peut être inférieure à 4 mois pour les ressortissants marocains et tunisiens.

Pour ces deux types de procédures d'introduction de travailleurs et d'autorisation provisoire de travail, il ressort des visites que :

- les services de MOE, sur la plupart des sites, ne disposent d'aucun moyen informatique ; ils traitent et archivent des dossiers "papier", classés dans un fichier manuel alphabétique ;

- le service des étrangers de la préfecture suit l'avis formulé par la DDTEFP dans la quasi totalité des cas. Les seules exceptions concernent les dossiers évoqués au cabinet du préfet à la suite d'une intervention d'un élu ou d'une association. Dans ce type de cas, il arrive exceptionnellement que la décision soit plus favorable que l'avis de la DDTEFP (situation de l'emploi déclarée non opposable par exemple). Lorsqu'un dossier quitte la direction de la réglementation de la préfecture pour entrer dans le circuit "cabinet du préfet", la préfecture en avise la DDTEFP par courrier ;

- dans la procédure d'introduction d'un travailleur, la demande est faite par l'employeur qui se procure un dossier auprès de la DDTEFP et doit fournir son offre d'emploi à l'agence locale pour l'emploi, laquelle l'affiche pendant cinq semaines. L'agence locale, à l'issue de cette période renvoie le dossier à la DDTEFP avec son avis. Sauf exception, l'employeur n'a accepté aucun des candidats éventuels envoyés par l'ANPE, même dans le cas d'une demande d'introduction où il n'avait pas nominativement désigné la personne qu'il souhaitait embaucher. La DDTEFP donne ensuite un avis à l'employeur. Si cet avis est favorable, après que le travailleur a passé la visite médicale de l'OMI, ce qui est attesté par un bordereau, il lui appartient de se présenter à la préfecture pour faire établir son titre de séjour. Il faut noter que, pour cette procédure, il n'existe aucun circuit entre la DDTEFP et la préfecture, l'intéressé s'adressant successivement aux deux services. Dans le cas où l'avis de la DDTEFP est défavorable, l'employeur introduit presque toujours un recours hiérarchique. Le dossier fait alors l'objet d'un nouvel examen par le contrôleur du travail et/ou le directeur adjoint. Généralement, un inspecteur du travail se rend dans l'entreprise pour examiner le poste de travail et converser avec le chef d'entreprise ;

- dans la procédure de régularisation, l'étranger se rapproche de la préfecture qui demande l'avis de la DDTEFP, l'ANPE ne jouant pas de rôle dans ce circuit. Si cet avis est favorable, la DDTEFP vise le contrat de travail, l'intéressé se rend alors à la préfecture pour faire établir son titre unique "séjour-travail". Dans le cas contraire, la DDTEFP envoie trois lettres pour signifier le refus : une à l'intéressé, une à son employeur pressenti et une à la caisse primaire d'assurance maladie (pour qu'elle bloque une éventuelle demande d'immatriculation de ce salarié). Elle envoie copie de la première lettre à la préfecture, pour information, bloquant ainsi, en général, la procédure ;

- dans les procédures d'instruction en vue du renouvellement d'une carte de séjour temporaire et de la délivrance d'une première carte de résident, le contrôleur du travail vérifie en cas de chômage du demandeur, la réalité de son indemnisation et dans tous les cas, la durée de validité du titre unique séjour-travail.

Le circuit ANPE dans la demande d'introduction d'un travailleur, mis en place en 1974, semble obsolète : l'affichage de l'offre pendant cinq semaines ne donne jamais aucun résultat car le chef d'entreprise a toujours naturellement la possibilité de refuser les candidats. La totalité de l'instruction est faite à la DDTEFP en liaison étroite avec l'ANPE. De plus, depuis quelques années, les agents des DDTEFP ont un accès direct au système informatique "GIDE", ce qui leur donne des éléments plus précis sur la situation de l'emploi que les statistiques d'offres et de demandes d'emploi habituellement utilisées (répertoire ROME par secteur et par numéro).

Les autorisations provisoires de travail sont régies aujourd'hui par une vingtaine de procédures particulières (interprètes, monteurs, etc...) qui méritent une simplification et un toilettage.

L'introduction des cadres supérieurs, en général ressortissants de pays de l'OCDE, pose des problèmes particuliers mais importants dans le domaine économique qui n'ont été que partiellement résolus par la circulaire susvisée n° 96-256 du 15 avril 1996. Cette question est d'autant plus sérieuse que la possibilité de délivrer ou non une autorisation de travail à un ou plusieurs ressortissants étrangers commande souvent l'implantation en France d'une antenne d'une société étrangère, elle-même créatrice d'un ou plusieurs emplois pour des Français (concessionnaires automobiles, représentations commerciales, etc...).

L'exemple d'EURODISNEY montre qu'avec l'introduction de ressortissants étrangers sur le marché du travail se pose la question du droit du travail applicable. A titre d'exemple, il faut souligner que les conditions de travail à EURODISNEY, tant pour les ressortissants français qu'étrangers, mobilisent un inspecteur du travail presque à temps complet.

En conclusion l'intervention des DDTEFP dans l'instruction des dossiers d'introduction de travailleurs étrangers, de transformation des cartes de séjour temporaire en cartes de résident et de délivrance des autorisations provisoires de travail apporte une réelle valeur ajoutée dans la procédure de délivrance du titre. L'appréciation de la situation de l'emploi se révèle complexe dans de nombreux cas, ce qui nécessite un personnel qualifié. De surcroît, seule l'inspection du travail a la faculté de se rendre dans les entreprises pour recueillir des informations complémentaires et pour vérifier que les décisions préfectorales en la matière auront bien été respectées. Interrogés sur ce point, les agents des services des étrangers des préfectures ont confirmé l'intérêt des interventions des directions départementales du travail dans ces procédures.

III - 1.3.3. La procédure du regroupement familial

La loi n° 93-1027 du 24 août 1993, relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour en France des étrangers, a inséré le droit au regroupement familial dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, dont il constitue dorénavant le titre VI.

La parution du décret n° 94-963 du 7 novembre 1994, et des circulaires d'application, a rendu applicables l'ensemble des dispositions concernant le regroupement familial de la loi du 24 août 1993.

- **Les conditions requises :**

- de la part du demandeur :

- * résider en France, de manière régulière, depuis 2 ans (pas de durée de résidence requise pour les ressortissants algériens, durée de un an pour les Turcs) ;

- * être titulaire d'un titre de séjour d'une durée minimale de un an ;

- * disposer d'un logement adapté pour la famille, c'est-à-dire répondant aux normes requises pour l'attribution de l'allocation-logement, et de ressources stables et suffisantes (calculées par référence au SMIC).

- et de la part des membres de la famille :

- * être conjoint ou enfant(s) âgé(s) de moins de 18 ans (21 ans pour les pays signataires de la charte sociale européenne). Le conjoint et le(s) enfant(s) doivent faire l'objet d'un regroupement unique ;

- * ne pas constituer une menace pour la sécurité publique ;

- * remplir les conditions sanitaires.

- les étrangers polygames ne peuvent faire venir en France, au titre du regroupement familial, qu'une seule épouse et les enfants issus de l'union avec celle-ci, plus, le cas échéant, les enfants d'une épouse décédée ou déchue de ses droits parentaux.

La décision d'autoriser le regroupement familial relève du préfet.

En fonction de son département de résidence, l'étranger dépose sa demande soit auprès de la DDASS, soit auprès de l'OMI (dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle, du Rhône, de l'Essonne et des Hauts-de-Seine). La délivrance de l'attestation de dépôt ouvre le délai de six mois dévolu au préfet pour prendre sa décision. Au-delà le rejet implicite peut être attaqué devant le tribunal administratif.

L'OMI effectue dans tous les cas l'enquête sur le logement et les ressources.

A l'issue de l'enquête, un avis est émis par le délégué régional de l'OMI. Parallèlement, le maire de la commune d'accueil émet un avis sur le logement et les ressources sauf pour les ressortissants algériens. La DDASS envoie aux services consulaires français dans le pays d'origine copie de la demande ainsi que des actes d'état civil fournis.

Le dossier et les deux avis du maire et de l'OMI sont transmis à la DDASS.

Le préfet décide après avoir pris connaissance des avis du maire, de l'OMI et de la DDASS, et vérifié que la présence de la famille ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

En cas de décision favorable, le dossier revient à l'OMI qui, soit par l'intermédiaire de ses missions à l'étranger, soit par l'intermédiaire des consulats de France, convoque la famille et lui fait passer le contrôle médical préalable à sa venue en France.

A leur arrivée en France, qui doit intervenir dans les 6 mois suivant la décision du préfet, les membres de famille sont munis de leur titre de séjour.

Il semble que certaines préfectures aient du mal à tenir le délai de six mois au-delà duquel le silence vaut décision implicite de rejet.

• **L'exception : la régularisation en France**

La procédure de regroupement familial est en principe réservée, par l'article 29 de l'ordonnance de 1945, à l'épouse et aux enfants demeurant dans leur pays d'origine. Il existe toutefois une procédure exceptionnelle dite "de régularisation".

Destinée aux membres de famille déjà présents sur le territoire national, cette procédure, qui est dans sa phase d'instruction identique à la procédure d'introduction, permet d'effectuer le contrôle médical en France, dans les délégations régionales de l'OMI.

III - 2 - PROPOSITIONS

III - 2.1. LA SUPPRESSION DES TITRES DE SEJOUR DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES

Comme il l'a été indiqué (cf. section III 1.1.2. p. 26) les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants communautaires sont fixées par le décret n° 94-211 du 11 mars 1994.

Toutefois, la permanence de ces dispositions et de l'obligation, pour un ressortissant communautaire, de détenir un titre de séjour semble aujourd'hui dépassée.

En premier lieu, les principes de libre circulation et de libre établissement, auxquels la France a toujours confirmé son adhésion, semblent justifier de supprimer un dispositif d'autorisation de séjour. La suppression des titres pour les ressortissants communautaires est indispensable à la complète réalisation de ces principes.

En second lieu, la réglementation en vigueur est particulièrement souple. Si le décret du 11 mars 1994 décline successivement les différentes catégories de ressortissants communautaires, pour leur appliquer des titres d'une durée différente, il apparaît que tous les ressortissants communautaires peuvent séjourner en France et obtenir, de droit, sauf cas de menace à l'ordre public, un titre d'une durée au moins égale à 1 an et chaque fois renouvelable.

En troisième lieu, il apparaît que le dispositif réglementaire de sanctions pour non-observation de ces textes est peu coercitif.

En dernier lieu, il apparaît que cette procédure monopolise des moyens publics de fonctionnement importants. Par exemple, en janvier 1997, la préfecture de police de Paris a délivré plus de 2.000 titres communautaires, pour un effectif d'une trentaine d'agents. Il est évident que ces moyens en effectifs, mais aussi en locaux, pourraient être utilement redéployés vers les autres services qui traitent de l'accueil des étrangers. Au niveau national, la délivrance de titres aux ressortissants communautaires a représenté 33,4 % du volume total des titres remis. Même si les procédures sont différentes, et sans doute moins longues que pour les ressortissants des pays tiers, elles monopolisent une part importante du temps travaillé, qui peut raisonnablement être estimé à 20 %, soit l'équivalent de 430 agents environ.

Aussi la mission estime-t-elle prioritaire de mettre un terme à cette situation, en supprimant explicitement les titres de séjour pour les ressortissants communautaires.

Ces derniers disposeront, pour justifier de leur identité, du document (passeport ou carte d'identité) délivré par l'administration de leur Etat et qui leur aura permis de franchir la frontière française.

La suppression de ces titres mériterait d'être accompagnée des contacts au niveau communautaire et d'une décision similaire de la part de nos partenaires européens, à l'exemple de la France.

III - 2.2. PROPOSITIONS CONCERNANT LA DELIVRANCE ET LE RENOUELEMENT DES TITRES DE SEJOUR

III - 2.2.1. La délivrance du premier titre

La délivrance du premier titre doit faire l'objet de la plus grande attention. En effet, c'est à cette occasion que peuvent être vérifiés les éléments essentiels qui constituent le dossier du demandeur.

Le renouvellement des titres offre, de ce point de vue, moins d'opportunités. En premier lieu, le nombre des renouvellements sollicités est environ trois fois supérieur à celui des premiers titres. En second lieu, le premier titre doit être délivré dans les meilleures conditions de sérieux, afin qu'un étranger ne se trouve pas confronté à un refus de renouvellement parce que le travail en amont n'a pas été réalisé de façon suffisamment précautionneuse.

L'amélioration de la délivrance des premiers titres peut passer par plusieurs mesures.

En premier lieu, il convient de veiller à assurer une durée d'instruction suffisante. Les services doivent avoir le temps d'étudier de façon approfondie les éléments du dossier et de consulter leurs différents partenaires. Sur ce dernier point, il convient d'accroître la connaissance que les services des préfectures ont de leurs interlocuteurs (DDTEFP, police notamment) et de mettre en commun des cultures parfois différentes voire antagonistes ; des réunions fréquentes et des formations communes donnent des résultats incontestables au niveau de la qualité des relations entre les services. De même, les délais doivent être utilisés à assurer les contrôles indispensables, tels que, par exemple, le contrôle de la réalité des études des étrangers demandeurs d'un titre d'étudiant.

En second lieu, et en sens inverse, un effort doit être réalisé en ce qui concerne les délais de fabrication des titres. De ce point de vue, la technique de la vignette pour les titres de séjour courts est un progrès incontestable ; la technique est aujourd'hui bien rodée. L'effort doit être poursuivi pour les titres dont le support reste une carte spécifique. Certes, la fabrication du titre impose des délais incompressibles de transmission de la maquette au centre de fabrication, de production et d'acheminement vers la préfecture. Toutefois des améliorations permettent d'éviter des pertes de temps inutiles. C'est en particulier le cas de la qualité des éléments photographiques qui composent le dossier. Le centre de fabrication rejette des maquettes du fait de la qualité insuffisante des photographies des étrangers ; certaines préfectures refusent de remettre des titres car les photographies ont perdu de leur qualité lors de la fabrication du titre. De ce point de vue, il est indispensable que l'administration centrale donne des instructions claires à ses services afin que chacun veille à améliorer la qualité des photographies. Notamment, la présence de photomaton dans l'enceinte des préfectures, dont les photographies ne sont pas reconnues valables par le centre de production, semble peu pertinente.

En troisième lieu, il convient d'assurer un contrôle régulier et efficace des premiers titres remis. Cela implique de limiter les délégations de signature en cascade au bénéfice des agents instructeurs ; il est en effet indispensable que le titre soit, dans la mesure du possible, signé par le chef de bureau ou, en cas d'absence, par un adjoint explicitement désigné. Par ailleurs, à la signature, doit être associé un contrôle régulier et approfondi des autorités hiérarchiques. Par exemple, il peut être envisagé d'accroître le recours au contrôle par sondage.

Enfin, dans le cas particulier des étudiants étrangers boursiers du gouvernement français, il est souhaitable que des instructions soient données par la DLPAJ pour qu'ils fassent l'objet d'un traitement particulier et pour préciser qu'il n'y a pas lieu d'exiger d'eux des ressources autres que la bourse⁽¹⁾.

III - 2.2.2. La simplification des procédures d'autorisation de travail :

Dans la procédure d'introduction d'un travailleur, l'employeur formule la demande et se procure un dossier auprès de la DDTEFP, il fournit son offre d'emploi à l'agence locale pour l'emploi, laquelle l'affiche pendant cinq semaines. Concrètement l'entreprise refuse tous les candidats qui lui sont envoyés. L'agence locale, à l'issue de cette période, renvoie le dossier à la DDTEFP avec son avis. Ce circuit, qui avait été imaginé en 1974, afin de permettre une appréciation fine de la situation de l'emploi est aujourd'hui obsolète. En effet, les procédures d'introduction non nominatives, qui pouvaient le justifier sont aujourd'hui tombées en désuétude et ce circuit, devenu inutile, constitue néanmoins une charge pour le service public de l'emploi (entretien du prospecteur placier avec l'entreprise, affichage de l'offre, envoi de candidats à l'entreprise, bilan, transmission du formulaire CERFA à la DDTEFP).

La mission propose la suppression de la publication systématique de l'offre à l'agence locale pour l'emploi et celle du délai de cinq semaines subséquent, le service de main-d'oeuvre étrangère de la DDTEFP conservant, dans les cas exceptionnels où il le juge utile, la faculté de demander cette publication. Il faut souligner que cette disposition figurait déjà dans une circulaire du directeur de la population et des migrations de 1991, qui ne semble pas avoir reçu d'application.

Les autorisations provisoires de travail (APT) sont régies aujourd'hui par une vingtaine de procédures particulières qui méritent une simplification et un toilettage. Il en existe deux types : les APT "courantes" (étudiants, conjoints de français, personnes munies d'une autorisation provisoire de travail) et les "spécifiques" (personnels des universités, médecins, chercheurs, artistes, etc...). Ces dernières devraient être regroupées sur une seule circulaire, la consultation d'organismes extérieurs (ANPE professions artistiques à Paris, DRAC pour les artistes par exemple) ne devant pas être systématique mais laissée à l'appréciation de la DDTEFP.

⁽¹⁾ De même que la circulaire interministérielle (intérieur, éducation nationale, affaires sociales) n° 85-196 du 1er août 1985 indique que les ressources à exiger des non boursiers doivent être appréciées par référence aux bourses du gouvernement français.

La suite à réserver aux demandes d'autorisations de travail sollicitées par des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) et plus généralement par des personnels enseignants et médicaux recrutés à titre temporaire par le ministre chargé des universités et les recteurs d'académie (visés au II de la circulaire intérieur, éducation nationale, travail n° 29 du 14 janvier 1988), ainsi qu'aux demandes présentées par les médecins hospitaliers doit être clarifiée par circulaire. Les instructions actuelles, confuses, reçoivent de fait une application inégale selon les départements.

La mission préconise dans ces cas la délivrance d'une carte de séjour temporaire mention "salarié" et non d'une autorisation provisoire de travail comme semble le demander la lettre de l'actuelle circulaire d'application.

Le cas des étudiants algériens doit également être clarifié : pendant l'année universitaire, ils n'ont pas besoin d'une autorisation provisoire de travail (arrêt du conseil d'Etat GISTI du 29 juin 1990 recueil p. 171). Un flou demeure pendant les vacances scolaires, auxquelles la mission propose d'étendre par circulaire l'autorisation d'exercer une activité salariée, dans un souci de simplification.

III - 2.2.3. L'amélioration de la procédure du regroupement familial

Le caractère long et complexe de cette procédure semble décourager les candidats, ce d'autant plus que les mineurs ne sont pas soumis en droit à l'obligation de posséder un titre de séjour. Les DDASS rencontrées dans le cadre de l'enquête ont mentionné les cas à la fois fréquents et douloureux dans lesquels, au-delà de dix-huit ans, un jeune venu en France en dehors de la procédure du regroupement familial et y résidant depuis plusieurs années demande un premier titre de séjour, dont l'ordonnance de 1945 ne prévoit pas l'octroi.

Les principales modifications introduites par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 et le décret n° 94-963 et les arrêtés du 7 novembre 1994 ont porté sur cinq points :

- la durée du séjour ;
- le regroupement de la famille au complet ;
- la suppression de la prise en compte des allocations familiales pour estimer le niveau des ressources ;
- le délai de six mois dont dispose le préfet pour prendre sa décision, au-delà duquel le demandeur peut se prévaloir d'une décision implicite de rejet qu'il peut attaquer devant le président du tribunal administratif;
- le délai de six mois dévolu à la famille pour entrer en France, à compter de la décision favorable du préfet.

Le respect par le préfet du délai de décision de six mois doit être un objectif, dans la mesure où son dépassement vaut décision implicite de rejet, comme telle susceptible d'un recours devant la juridiction administrative.

Les diligences des préfectures pour apprécier les ressources et celles des mairies pour formuler les avis varient sensiblement selon les départements dans le premier cas et les communes dans le second. Compte tenu de la diversité des pratiques constatées par la mission, il semble nécessaire de rappeler dans une circulaire aux préfets que juridiquement, un avis défavorable de la mairie ne lie pas le préfet, qu'en l'absence d'avis sous deux mois, l'avis est réputé favorable, et plus généralement qu'aux termes de l'article 29 de l'ordonnance de 1945 modifiée, le regroupement familial est un droit qui ne peut être refusé que pour une série de motifs énumérés par la loi.

Une amélioration de l'information des familles, d'une part, et de l'accueil des familles rejoignantes, d'autre part, semble indispensable.

Sur le premier point, l'information est primordiale puisque des inquiétudes s'expriment tant au moment de la demande que du premier contact du demandeur avec l'administration, après que son dossier a été accepté, surtout depuis le changement de la législation, ce qui induit des démarches prématurées auprès des CPAM, des CAF, ou en vue de l'inscription des enfants à l'école.

Deux niveaux d'actions complémentaires peuvent être envisagés :

- une information générale du demandeur au moment du dépôt de son dossier ;
- une information du chef de famille sur les démarches à accomplir avant l'arrivée de sa famille (inscriptions en établissements scolaires par exemple), après que le regroupement a été accepté.

Ce besoin d'information peut être en partie couvert grâce à l'élaboration de **guides départementaux**, dans la logique de la circulaire n° 91-20 du 13 décembre 1991 relative au dispositif d'information des étrangers dans les services publics et de la communication du conseil des ministres du 26 mars 1997. Des expériences intéressantes ont été conduites dans certains départements notamment le Pas-de-Calais (deux guides, un à usage des professionnels, l'autre des particuliers, ce dernier disponible en turc, arabe et anglais).

Pour l'accueil des familles rejoignantes, **une visite individuelle d'un travailleur social** (SSAE, ASFAM, assistante sociale du secteur sous réserve qu'elle ait été formée à cette fin) reste indispensable comme le souligne la communication du conseil des ministres sus-visée. Cette observation ne contredit pas l'intérêt des réunions collectives mais ces dernières ne peuvent se substituer à un colloque singulier.

L'OMI, dans le cadre de la circulaire DPM n° 39-10 du 12 mars 1993 doit effectivement contribuer à cet accueil.

Par ailleurs, il semble nécessaire de poursuivre la sensibilisation de diverses institutions sur ce sujet, dans le cadre du comité de pilotage prévu à la circulaire intérieur-affaires sociales du 24 septembre 1993 (service de protection maternelle et infantile, inspection académique, service social départemental, etc...).

III - 2.2.4. Le titre unique

La mission a souhaité examiner la possibilité d'aboutir, à terme, à la technique du titre unique sécurisé.

L'objectif poursuivi est de doter les étrangers d'un seul document qui constitue à la fois un document d'identité (le passeport de l'étranger), un titre de séjour, éventuellement une autorisation de travail. Le titre unique permet en effet de simplifier la situation administrative de l'étranger qui n'est porteur que d'un document et de faciliter le contrôle de sa situation juridique au regard du droit de séjour. Il peut aussi permettre d'utiliser les moyens modernes de lutte contre la falsification.

Cet objectif a d'ores et déjà reçu un début d'application avec la technique de la vignette pour certains titres courts ((les cartes d'un an des étrangers non algériens). La vignette, représentative du titre de séjour, est apposée sur le passeport de l'étranger.

La mission n'entend pas trancher le débat sur une éventuelle extension (hormis l'asile) de cette technique à l'ensemble des titres de séjour. Les avantages de la vignette (rapidité de fabrication et de délivrance du titre, diminution des déclarations de perte ou de vol du passeport) sont aussi connus que ses inconvénients (absence de photographie et risque de validation d'un faux passeport notamment). Toutefois, elle estime qu'un bilan doit maintenant être effectué sur la vignette, afin d'en examiner les possibilités d'extension et les qualités face aux possibilités de falsification.

III - 2.3. DES ACTEURS DISPONIBLES ET EFFICACES

Une amélioration des conditions de la délivrance des premiers titres ou des renouvellements de titres passe, en premier lieu, par une amélioration des procédures et de l'organisation générale des préfectures. De ce point de vue, quatre domaines doivent faire l'objet d'une attention particulière.

III - 2.3.1. Des effectifs à consolider et à motiver

- Le nombre des agents des préfectures affectés dans les services des étrangers est aujourd'hui inférieur aux effectifs de référence jugés nécessaires.

Par ailleurs, les préfets estiment généralement que les effectifs de référence, malgré leur récente réévaluation, sous évaluent encore les besoins. Aussi, certains d'entre-eux ont-ils jugé utile d'accroître les effectifs au-delà de l'effectif de référence. Cette situation traduit bien un besoin réel. Le traitement des dossiers et la délivrance des titres, auxquels s'ajoutent les procédures d'éloignement, demandent, pour être réalisés de façon efficace, un temps important. Les agents consacrent donc une partie de leur temps de travail à des activités insuffisamment prises en compte par les effectifs de référence (renseignements des requérants, accueil à plusieurs reprises d'un même étranger pour vérifier le caractère exhaustif du dossier, contacts multiples avec les partenaires des préfectures).

La mission préconise donc d'affiner encore les effectifs de référence pour tenir compte de ces sujétions particulières et pour estimer les besoins réels des services. A ce titre, il semble que les services des étrangers devront bénéficier, en priorité, du redéploiement des agents actuellement affectés aux titres des ressortissants communautaires.

- Le taux d'encadrement des effectifs est, dans la majorité des sites, insuffisant. De ce point de vue, l'exemple de la préfecture de police de Paris est significatif; on peut valablement estimer qu'elle délivre environ un quart des titres de séjour délivrés en France ; or les cadres A ne représentent que 2 % des effectifs des services intéressés et les cadres B que 9 % ; cela signifie qu'il n'y a qu'un cadre intermédiaire pour une dizaine d'agents. Cette situation se retrouve dans la plupart des sites.

La mission estime indispensable d'accroître le taux d'encadrement des personnels par des agents de catégorie B. Cette mesure est indispensable pour renforcer la qualité de l'instruction des dossiers, assurer la protection de la sécurité des procédures et la motivation des personnels. En outre, elle limiterait la marge laissée à l'interprétation individuelle d'agents peu qualifiés.

- Une motivation des personnels à encourager

Les services des étrangers sont un des lieux de travail les plus difficiles des préfectures. La fonction d'accueil est prédominante et impose des qualités particulières (sens du contact, capacité à expliquer des procédures difficiles à un public souvent peu habitué aux règles administratives). Pendant de nombreuses années, la gestion du personnel a conduit à faire des services des étrangers soit un service d'accueil des personnels les moins performants, soit une voie de garage sans perspective de sortie, soit la première affectation des personnels débutants. Désormais, de nombreux préfets ont décidé de revaloriser fortement ces fonctions dans l'esprit des agents ; ce mouvement doit être encouragé.

Trois moyens sont à la disposition des préfets. En premier lieu, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) offre un instrument de motivation financière qui doit prendre toute sa valeur. En second lieu, le passage dans les services des étrangers doit permettre aux agents, toutes catégories confondues, de bénéficier ensuite d'une réelle promotion dans les services ; voie de garage, les services des étrangers doivent devenir un tremplin pour la carrière des agents. En troisième lieu, l'aménagement du temps du travail (qui sera évoqué ci-dessous) doit permettre aux agents de mieux organiser, en tenant davantage compte à la fois des nécessités de l'accueil du public et de leurs souhaits personnels, leur journée et leur semaine de travail.

III - 2.3.2. Une fonction "accueil" à améliorer fortement

Le service des étrangers constitue une vitrine de l'efficacité de l'administration aux yeux des étrangers accueillis en France. Il est également un service dans lequel le dialogue et la pédagogie sont, à la fois, aussi essentielles que difficiles à mener. Pour ces raisons, l'accueil doit être fortement amélioré.

- L'ouverture des services publics doit être la plus large possible afin que chaque requérant puisse aisément se rendre à la préfecture, notamment pendant les pauses méridiennes, en fin d'après-midi, ou éventuellement le samedi matin.

A ce titre, les mesures d'aménagement du temps de travail des agents peuvent utilement se conjuguer avec l'impératif d'une ouverture maximum des services au public. Jusqu'à présent, certains éléments d'aménagement ont pu nuire à l'ouverture des services ; par exemple, la multiplication du temps partiel à 80 % avec absence le mercredi est, par essence, contradictoire avec le fait que beaucoup d'étrangers attendent le mercredi pour se rendre en préfecture accompagnés d'un enfant francophone. Au contraire, d'autres éléments de l'aménagement du temps de travail peuvent améliorer fortement l'accueil ; c'est le cas de l'ouverture en continu des services et de l'élargissement des plages d'ouverture journalières et hebdomadaires, qui sont rendus possibles par une application des techniques de temps choisi. La mission préconise donc d'explorer, pour chaque site, toutes les voies d'aménagement, en concertation étroite avec les personnels.

- La disposition des locaux doit être améliorée. Des efforts conséquents ont d'ores et déjà été effectués, grâce aux plans de modernisation des locaux des préfectures. Ils doivent être approfondis. Par exemple, l'aménagement des guichets doit préserver la confidentialité du dialogue entre les étrangers et les agents. A ce titre, les locaux actuellement réservés au traitement des titres des ressortissants communautaires pourront, lorsqu'ils seront libérés, être utilisés pour améliorer les conditions d'accueil. La signalisation des services doit continuer à être améliorée. Enfin, certains services, notamment l'OFPPRA, ont aménagé de petites surfaces en salle d'attente réservées aux enfants, avec des sièges adaptés et des jouets ; cette dernière mesure est intéressante, parce qu'il apparaît que les étrangers viennent majoritairement en préfecture accompagnés de leurs enfants.

- **Le pré-accueil** doit également être généralisé pour éviter de faire attendre les étrangers qui se présentent uniquement pour retirer un formulaire ou obtenir un renseignement ou ceux dont les dossiers ne sont pas complets. Il convient également de développer le renseignement téléphonique qui permet de diminuer les déplacements sur le site. Il s'agit ensuite de l'instauration de guichets spécifiques où les étrangers se présentent en premier lieu, peuvent retirer les formulaires, présenter leur dossier pour une vérification rapide de son apparente exhaustivité. Il peut s'agir enfin de la présence à l'entrée des services de travailleurs sociaux ou associatifs agréés qui pourraient aider les étrangers à remplir les formulaires. Des guides, présentant les services sociaux et les modalités d'accès aux prestations sociales traduits en plusieurs langues, pourraient être élaborés dans chaque département et distribués dans les services des étrangers des préfectures.

L'amélioration des conditions d'accueil dans ces services, déjà largement observée, relève d'une démarche à laquelle participent aussi les plates-formes des services sociaux (CAF, CPAM, travailleurs sociaux...).

L'accueil de deuxième niveau, après le pré-accueil, doit aussi être amélioré et fortement personnalisé. La technique du rendez-vous est une avancée incontestable pour examiner le dossier de l'étranger.

- **L'accueil postal et l'accueil groupé des dossiers** sont des pistes de réflexion intéressantes. Notamment, la préfecture de police de Paris a mis en oeuvre ces deux techniques novatrices.

En premier lieu, depuis février 1990, les étrangers salariés régulièrement introduits par l'intermédiaire de l'OMI peuvent formuler leur demande de titre par voie postale. La préfecture leur envoie alors, par courrier, la liste des pièces à retourner. L'étranger obtient son titre dans un délai de dix jours à trois semaines (selon la nature du titre), en ne se rendant qu'une fois à la préfecture au lieu de trois fois en moyenne auparavant, pour retirer le titre qui a déjà été préparé. La cellule postale a remis, en 1996, 8 739 titres, soit 10% environ du nombre total de titres délivrés par la préfecture. Cette procédure est d'autant plus efficace qu'elle ne remet pas en cause la nature même de l'instruction et qu'elle se limite aux catégories d'étrangers les plus simples à traiter ; en effet, en cas de difficulté, les demandeurs sont replacés dans le circuit habituel des démarches en vue de l'obtention d'un titre (avec plusieurs déplacements personnels à la préfecture). De même, cette procédure a été validée par l'administration centrale du fait qu'elle prévoit tout de même un déplacement physique du requérant dans le service des étrangers.

En second lieu, la préfecture de police de Paris a mis en place, en août 1989, un dispositif de "dépôt groupé" des demandes de titres par les employeurs, lorsque ceux-ci accueillent plus de vingt nouveaux étrangers par an. Les 149 organismes conventionnés par la préfecture ont la responsabilité d'établir le dossier de l'étranger et de fournir à la préfecture les pièces nécessaires. Cette procédure est limitée à quelques catégories professionnelles d'étrangers (chercheurs, mannequins, militaires en stage et cadres de haut niveau) et à des employeurs préalablement sélectionnés.

Ces deux procédures, qui permettent de faire l'économie de moyens d'accueil conséquents, mériteraient une extension dans les préfectures des départements les plus importants, sous réserve de la diffusion d'une circulaire rappelant strictement les cas pouvant faire l'objet de ces procédures rapides.

III - 2.3.3. Améliorer la qualité des outils informatiques

Les services des étrangers doivent bénéficier d'outils informatiques de qualité pour accomplir leurs missions. Deux éléments peuvent faire l'objet d'améliorations sensibles.

- Le fichier AGDREF, instrument récent, doit faire l'objet d'adaptations.

En premier lieu, il est nécessaire que cette application soit activée tout le week end et pendant les jours fériés ; certaines préfectures ont été contraintes, alors qu'elles pratiquaient l'ouverture des services le samedi matin, d'abandonner ce mode d'organisation parce que les applications informatiques ne sont pas activées pendant cette plage horaire. de même, la non-activation des applications pose d'importants problèmes pour procéder à l'éloignement.

En second lieu, le fichier AGDREF pourrait faire l'objet de trois améliorations techniques. Il pourrait être envisagé de l'enrichir régulièrement avec l'identité des personnes déboutées du droit d'asile (cf. chapitre IV, section IV-3.2.). De même, il est souhaitable que les conditions de "nettoyage" du fichier soient revues ; notamment, la destruction de l'information sur un étranger dont l'arrêté de reconduite à la frontière a été exécuté ne semble pas pertinente en ce sens qu'elle fait perdre l'historique du dossier informatique d'une personne qui peut être amenée à revenir sur le territoire national. Enfin, il est indispensable d'améliorer la qualité et la rapidité des statistiques qu'AGDREF peut offrir (décentralisation des statistiques, possible analyse par recoupement des données...).

- L'archivage des dossiers des étrangers doit faire l'objet d'une attention particulière. La mission a pu constater, sur certains sites, que la fonction "archives" devient un handicap à l'activité des services. Les dossiers représentent un volume colossal qui exige des locaux importants ; surtout, la gestion des archives pose des problèmes graves, du fait que le suivi physique du dossier est mal assuré : le service ignore généralement qui ou quelle section du service a prélevé un dossier et, par conséquent, où il peut être retrouvé. Ce problème appelle des mesures importantes. A terme, il paraît souhaitable d'utiliser toutes les possibilités offertes par les procédés de scannérisation des documents ; la scannérisation permet en effet de consulter sur un support informatique les pièces d'un dossier sans effectuer un prélèvement physique du dossier dans les archives ; elle facilite le travail de l'agent et permet éventuellement d'installer les archives dans des locaux géographiquement plus éloignés du service. Toutefois, cette mesure de grande ampleur, pour un coût financier non encore précisément estimé et sans doute élevé, ne pourra être mise en oeuvre qu'à long terme.

D'ailleurs, elle n'entraînera pas la disparition du support papier qui constitue la base du dossier. A court terme, il convient d'assurer une gestion efficace des dossiers papier.

Cette gestion passe par une mise à jour des archives et une destruction (ou un archivage séparé) des dossiers morts. Elle implique également de mettre en place des fiches de suivi des dossiers, appelées à remplacer le dossier dans les archives lorsque celui-ci est prélevé par un agent ; cette fiche doit mentionner le nom de l'agent emprunteur.

III - 2.3.4. Renforcer la sécurité

Les préfectures sont confrontées, dans leurs services des étrangers, à plusieurs impératifs de sécurité : sécurité des titres qui constituent des valeurs importantes, sécurité des procédures pour éviter les fraudes, sécurité des agents face à un public parfois jugé difficile. Sur ce dernier point, il convient pourtant de souligner que les agents des préfectures estiment que les services des étrangers ne présentent pas plus de risques que d'autres services (cartes grises par exemple).

A ce titre, plusieurs efforts doivent être menés. Les consignes pour la protection des titres et autres valeurs (notamment les tampons) doivent constamment être adaptées aux besoins ; elles doivent faire l'objet d'une sensibilisation permanente des agents. La sécurité des procédures doit reposer sur la dissociation des tâches d'instruction des dossiers et de décision ; l'encadrement doit veiller à assurer des contrôles réguliers et à ne pas multiplier les délégations de signature. La sécurité des agents passe largement par la qualité des équipements matériels ; notamment, les guichets doivent permettre de protéger les agents contre d'éventuelles agressions physiques.

La mission tient à souligner qu'une partie de ces préconisations ont d'ores et déjà fait l'objet d'une large mise en oeuvre dans de nombreuses préfectures. Toutefois, cet effort doit être poursuivi afin d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers et des conditions de travail des agents.

CHAPITRE 4 : L'ASILE ET LA PROTECTION DES REFUGIES

IV - 1. LE DISPOSITIF

IV - 1.1. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

IV - 1.1.1. La protection des réfugiés est organisée par **la convention de Genève** de 1951. Les circulaires d'application sont établies en concertation entre, d'une part, le ministère de l'intérieur, le ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, le ministère des affaires étrangères et, d'autre part, l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la commission des recours des réfugiés (CRR).

- Créé par la loi du 25 juillet 1952, **l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)** est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, qui a pour mission de se prononcer sur la reconnaissance de la qualité de réfugié, en application de la convention de Genève, et d'assurer une protection juridique et administrative aux réfugiés et aux apatrides. Par substitution des autorités du pays d'origine, l'office a en charge la délivrance des documents d'état civil pour les réfugiés et les apatrides, ainsi que les membres de leur famille qui bénéficient de plein droit de cartes de résident.

- Créée par la même loi, **la commission des recours des réfugiés (CRR)** est chargée de statuer sur les recours formés par les étrangers auxquels le directeur de l'OFPRA a refusé de reconnaître la qualité de réfugié. La procédure devant la commission, dont le caractère juridictionnel a été affirmé par le Conseil d'Etat, a un caractère contradictoire.

- Les dispositions relatives au traitement des demandes **d'asile à la frontière** ont, quant à elles, été réglées par l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 issu de la loi n° 92-625 du 6 juillet 1992. Les décisions sont prises par le ministère de l'intérieur, après avis du ministère des affaires étrangères, sans consultation de l'OFPRA.

IV - 1.1.2. Les Etats membres de l'Union européenne se sont engagés, pour leur part, dans un effort d'harmonisation et de coordination de leurs procédures. La convention de l'Union européenne de Dublin du 15 juin 1990 et la convention d'application de l'accord Schengen en date du 26 mars 1995 organisent un système d'attribution de la responsabilité dans lequel un Etat membre, et un seul, est responsable de la demande d'asile. Le jeu de ces conventions entraînant le transfert du demandeur d'asile vers l'Etat responsable, il est apparu nécessaire de mieux coordonner les procédures des Etats membres. Cette harmonisation constitue à Bruxelles l'un des thèmes de travail du groupe " Asile-Immigration ".

Mais, si à terme la convention de Dublin conclue dans le cadre de l'Union européenne a vocation à se substituer, à partir du moment où tous ses signataires l'auront ratifié, aux dispositions, géographiquement plus limitées, adoptées par certains d'entre eux dans le cadre de la convention Schengen, il ne semble pas que l'harmonisation complète de la procédure d'asile au niveau européen soit envisageable dans un avenir proche.

IV - 1.1.3. Les procédures

- Lorsqu'une demande d'asile est déposée à l'étranger auprès d'un de nos postes diplomatiques, ce dernier saisit la sous-direction des réfugiés et apatrides (SDRA) qui décide ou non d'accorder un visa à l'intéressé. Afin de se déterminer sur la demande, la SDRA prend l'attache de la direction géographique compétente du ministère des affaires étrangères, de l'OFPRA et du ministère de l'intérieur. Si l'intéressé obtient **un visa au titre de l'asile**, il devra dès son arrivée en France se présenter à la préfecture de son lieu de domicile afin d'y retirer le dossier nécessaire à sa demande de statut de réfugié auprès de l'OFPRA. Ces demandes sont dans la mesure du possible traitées en urgence pour permettre une arrivée rapide sur le territoire français ; pour les cas très sensibles, la réponse peut être immédiate.

- Lorsque la demande d'asile est déposée à la frontière dans un port ou un aéroport, les officiers de protection de l'OFPRA mis à la disposition du ministère des affaires étrangères¹ donnent un avis au ministère de l'intérieur. Lorsqu'il s'agit d'un aéroport de la région parisienne, la personne est directement auditionnée par l'officier de protection. Quand la demande est déposée dans un aéroport de province ou un port, un des officiers de protection envoie un questionnaire à la DICCILEC locale afin que la police judiciaire recueille les réponses du demandeur, puis cet officier formule, sur la base des réponses apportées, un avis transmis à la DFAE. Après avis définitif du ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur décide ou non d'introduire le demandeur sur le territoire. La décision d'admission ou de refus d'entrée ne préjuge pas de la qualité de réfugié de l'intéressé. L'étranger admis sur le territoire devra présenter une demande à l'OFPRA. La durée moyenne de traitement est de 3 jours.

- Lorsque la demande est présentée à l'intérieur du territoire français, le demandeur se présente à la préfecture qui enregistre sa demande et adresse l'intéressé à l'OFPRA, après lui avoir remis une première autorisation de séjour provisoire d'un mois. Une fois son dossier dûment constitué auprès de l'OFPRA, un certificat de dépôt lui est remis qui lui permet d'obtenir de la préfecture la prolongation de son autorisation de séjour de trois mois en trois mois jusqu'à l'issue définitive de la procédure.

La décision prise par le directeur de l'OFPRA, à l'issue de l'instruction de la demande, est notifiée au requérant par lettre recommandée avec avis de réception, cette formalité entraînant l'ouverture d'un délai de recours d'un mois.

¹ Ces officiers agissent dans ce cadre en tant qu'agents du ministère des affaires étrangères.

Si le requérant saisit la **commission des recours des réfugiés**, ce qu'il fait dans 90 % des cas lorsque la décision est défavorable, il est convoqué ainsi que, le cas échéant, son avocat à la première audience utile. L'affaire mise en délibéré se conclut par une décision confirmant celle de l'office ou l'annulant². Celle-ci peut faire seulement l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Les **délais de traitement** des dossiers par l'OFPRA et la CRR sont très variables selon leur contenu, l'existence ou non d'un entretien, les enquêtes et vérifications à faire, la nationalité. Ils sont en **moyenne à l'office de 3 à 4 mois et de 6 mois à la commission**, mais ces chiffres couvrent des réalités très variables.

A l'**OFPRA**, le stock de demandes en instance datant de 1996 représentait au 13/01/97 environ 4 mois d'activités. En 1996, **69 %** des demandes ont fait l'objet d'une décision dans l'année (hors procédure de recours), le nombre de dossiers ayant fait l'objet d'une décision en moins de six mois représentant 94 % des demandes, dont 79 % ont été traités en moins de trois mois.

Situation à l'OFPRA au 13 janvier 1997 :

dates de dépôt	pourcentage de dossiers sans décision
octobre-décembre 1996	61 %
juillet-septembre 1996	17,8 %
avril-juin 1996	11,3 %
janvier-mars 1996	9,9 %

A la **Commission**, où il n'existe pas d'évaluation précise et suivie de la durée des procédures, on estime que **80 % des recours sont examinés en moins de trois mois**, la décision étant notifiée dans le mois suivant le jugement. Mais ces délais peuvent être beaucoup plus longs pour des dossiers complexes, en particulier lorsque ceux-ci donnent lieu à renvoi devant les sections réunies. Il convient par ailleurs de noter que la présence de plus en plus fréquente d'avocats aux audiences a d'incontestables répercussions sur la durée du règlement d'une affaire (production de nouveaux mémoires, multiples renvois... etc.).

Au total, ces délais restent **très supérieurs** aux délais pris comme référence dans la circulaire du Premier ministre n° 91-48 du 26 septembre 1991³ pour abroger l'autorisation automatique de travail pour les demandeurs, ce qui, on le verra, n'est pas sans conséquence sur le coût de l'allocation d'insertion. Cette circulaire précisait en effet : "Une demande d'asile reçoit désormais une réponse sous deux mois en moyenne et, en cas de recours, le délai total de traitement du dossier ne dépasse pas six mois".

² La CRR annule entre 5 et 6 % des décisions prises par l'OFPRA.

³ relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail

- **Lorsque les préfectures sont confrontées à des demandes qu'elles estiment manifestement infondées**, l'OFPPA peut être amené à statuer en urgence, en application de l'article 31 bis de l'ordonnance de 1945. La demande est alors examinée en priorité et traitée dans 90 % des cas en moins de 48 heures. En 1996, l'OFPPA a traité 578 demandes à ce titre.

- **L'asile territorial.** Cette forme de protection peut être accordée à des personnes dont les motifs de persécution ne relèvent pas des critères de la convention de Genève de 1951. Le Conseil d'Etat, dans sa décision **Dankha** du 27 mai 1983, a en effet estimé que les persécutions émanant de particuliers ou de groupes de particuliers ne peuvent ouvrir droit au statut de réfugié en application de la convention de Genève que si elles ont été soit encouragées soit tolérées de manière volontaire par les autorités publiques du pays dont le requérant a la nationalité.

Pour bénéficier de l'asile territorial, les intéressés doivent au préalable avoir déposé une demande d'asile auprès de l'OFPPA et de la CRR et ce n'est qu'après avoir été déboutés qu'ils peuvent éventuellement bénéficier de cette forme d'asile. Cette procédure mise en place en 1992 avec l'arrivée massive des yougoslaves consiste en une autorisation de séjour de trois à six mois, éventuellement accompagnée d'un droit au travail. Des ressortissants de l'ex-Yougoslavie bénéficient actuellement de cet asile territorial, ainsi que des algériens dont certains cas sont signalés au ministère de l'intérieur par l'OFPPA lui-même, qui, bien que ne s'estimant pas en mesure d'accorder le statut de réfugié, peut néanmoins prendre en considération certaines menaces de nature à justifier une protection particulière. S'agissant de l'Algérie, une commission interministérielle (aménagement du territoire, intérieur, affaires étrangères) à caractère confidentiel a été mise en place en janvier 1994 pour décider de l'octroi de l'asile territorial.

Depuis le début du conflit en ex-Yougoslavie et la mise en place de la commission interministérielle pour l'Algérie, **5.100** personnes ont bénéficié de l'asile territorial. La durée de traitement d'une demande d'asile territorial jusqu'à l'obtention d'un titre de séjour est de 8 mois environ.

IV - 1.2. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

IV - 1.2.1. A l'Administration centrale du ministère des affaires étrangères (direction des français à l'étranger et des étrangers en France - DFAE), au sein du service de la circulation des étrangers, **le bureau de l'immigration et de l'éloignement mobilise trois agents** (1 B, 2 C) et la **sous-direction des réfugiés et apatrides 12 agents**.

IV - 1.2.2. L'OFPPA et la CRR disposent d'un effectif de 326 agents, ainsi répartis :

OFPPA : 73 A, 30 B, 74 C, 14 CDI, 28 CDD, soit, au total, 219 agents ;

commission des recours : 45 A, 9 B, 23 C, 4 CDI, 26 CDD, soit, au total, 107 agents.

Par ailleurs, six agents titulaires de l'OFPRA sont mis à la disposition du ministère des affaires étrangères.

Coût du fonctionnement administratif de l'OFPRA :

En 1996, l'OFPRA a bénéficié d'une subvention de l'Etat de 110 MF⁴ réduite à 104,7 MF après régulation. La prise en charge par le ministère des affaires étrangères des personnels de catégorie C a été évaluée en loi de finances à 9,9 MF. Au total, le coût de l'établissement public pour l'Etat a représenté en 1996 114,6 MF.

Ce montant ne prend pas en compte les dépenses liées à l'accompagnement social de la demande d'asile.

IV - 1.3. LES STATISTIQUES

IV - 1.3.1. Après une forte augmentation de 1988 à 1992, avec un pic en 1989 (61 422 demandes), le **nombre de primo-demandeurs** d'asile en France a diminué. Il représentait 20 415 demandes en 1995 et 17 534 en 1996⁵. Cette demande marque toutefois quelques signes de reprise depuis la fin de l'année 1996, sans qu'il soit possible d'indiquer s'il s'agit d'une inversion de la tendance des 4 dernières années (cf. annexe 8).

Au regard de la population française, le nombre des demandeurs d'asile se trouve, en France, très en deçà des effectifs de demandeurs d'asile observés dans la totalité des autres pays de l'Union européenne, à l'exception de l'Espagne et de l'Italie (cf. chapitre IV-1.3.2.)

Les nationalités les plus représentées sont pour la France, dans l'ordre : les Roumains (22,9 %), les Chinois (8,3 %), les Sri Lankais (6,8 %) et les Turcs (6,1 %).

Le nombre de personnes admises au séjour au titre de l'asile est passé sur la même période de 8 770 en 1989 à 4 742 en 1995, puis **3 854** en 1996.

Cette forte baisse est la double conséquence, d'une part, de l'évolution de la demande, d'autre part, de la diminution du taux d'admission au statut pour deux raisons :

- la situation s'est améliorée dans certains pays dont un pourcentage élevé de ressortissants obtenaient le statut de réfugié (notamment ceux du sud-est asiatique),
- l'alourdissement des procédures, en renforçant les contrôles, a permis de déjouer un plus grand nombre de fraudes.

⁴ La subvention prévue pour 1997 est de 101,95 MF

⁵ Ce nombre est à comparer aux demandes reçues par l'Allemagne qui concernent 149 193 personnes pour 1996 (contre 127 937 en 1995). Il est équivalent aux demandes reçues en Grande Bretagne.

Les nationalités les plus représentées parmi les personnes ayant bénéficié en 1996 du statut de réfugié sont : les ressortissants de l'ex-Indochine (Cambodge, Laos, Vietnam), les Sri Lankais, les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, les Turcs et les Zaïrois.

IV - 1.3.2. Tableaux caractéristiques de l'activité de l'OFPRA et de la CRR :

a) comparaisons européennes : nombre de demandes reçues (1986-1993)

	1 985	1 986	1 987	1 988	1 989	1 990	1 991	1 992	1 993
Autriche	6 700	8 700	11 400	15 800	21 900	22 800	27 300	16 200	4 356
Belgique	5 300	7 700	6 000	5 100	8 100	13 000	15 200	17 754	26 883
Danemark	8 700	9 300	2 800	4 700	4 600	5 300	4 600	13 884	14 351
Espagne	2 300	2 300	2 500	3 300	4 000	8 600	8 100	11 700	12 615
Finlande	0	0	50	50	200	2 500	2 100	3 634	2 023
Grande Bretagne	6 200	5 700	5 900	5 700	16 800	38 200	67 600	24 610	28 500
Italie	5 400	6 500	11 000	1 300	2 200	4 700	31 700	2 589	1 323
Norvège	900	2 700	8 600	6 600	4 400	4 000	4 600	5 238	12 876
Pays Bas	5 700	4 900	13 500	7 500	14 000	21 200	21 600	17 464	35 399
RFA (Allemagne)	73 900	99 700	57 400	103 100	121 000	193 000	256 000	438 191	322 599
Suède	14 500	14 600	18 100	19 600	32 000	29 000	27 300	84 018	37 581
Suisse	9 700	8 600	10 900	16 700	24 500	36 000	41 600	17 960	24 739

b) évolution historique de la demande en France sur 10 ans

	1 986	1 987	1 988	1 989	1 990	1 991	1 992	1 993	1 994	1 995	1 996
nbe 1 ères demandes	26 920	27 672	34 352	61 422	54 813	47 380	28 872	27 564	25 964	20 415	17 534
% évolution annuelle	- 9 %	+ 5 %	+ 24 %	+ 79 %	- 11 %	- 14 %	- 39 %	- 5 %	- 6 %	- 21 %	- 23 %
accords de statut	10 645	8 704	8 794	8 770	13 486	15 467	10 819	9 934	7 025	4 742	3 854
% évolution	- 8 %	- 18 %	+ 1 %	0 %	+ 54 %	+ 15 %	- 30 %	- 8 %	- 29 %	- 32 %	- 19 %
Taux d'accord	39 %	33 %	35 %	28 %	15 %	20 %	29 %	27 %	24 %	16 %	22 %
Europe	1 716	1 671	2 166	1 999	2 951	3 578	2 071	3 040	2 271	1 513	991
% d'évolution	+ 3 %	- 3 %	+ 30 %	- 8 %	+ 48 %	+ 21 %	- 42 %	+ 47 %	- 25 %	- 33 %	
Afrique	837	877	887	819	1 516	2 268	1 820	1 487	983	888	668
% d'évolution	- 13 %	+ 5 %	+ 1 %	- 8 %	+ 85 %	+ 50 %	- 20 %	- 18 %	- 34 %	- 10 %	
Asie	7 206	5 545	5 037	5 469	8 385	9 066	6 111	4 747	3 322	2 188	1 766
% d'évolution	- 11 %	- 23 %	- 9 %	+ 9 %	+ 53 %	+ 8 %	- 33 %	- 22 %	- 30 %	- 34 %	

IV - 2 - LE CONSTAT

IV - 2.1. La mise en oeuvre de **la politique commune de l'asile** dans le cadre de l'accord **Schengen** n'a pas donné les résultats escomptés. Ce processus d'harmonisation n'a encore que produit des effets très limités⁶ et les pratiques communautaires se heurtent à certaines réticences de nos partenaires, notamment des Allemands qui n'acceptent de traiter que 30 à 40 % des demandes d'asile que nous leur transférons en application de la convention internationale de Dublin.

Les travaux du groupe " Asile-Immigration " présentent un bilan décevant. Dans le domaine de l'asile, le principal projet " **EURODAC** ⁷", dont le principe a été arrêté en 1990, n'a toujours pas dépassé le stade des études alors qu'il doit permettre de rendre opérationnels les mécanismes de réadmission des demandeurs d'asile.

Une harmonisation des critères de décision et des réglementations nationales serait pourtant un facteur d'efficacité. Elle éviterait que les Etats se livrent à une surenchère afin de détourner les flux migratoires vers les voisins.

IV - 2.2. Les directions centrales des ministères des affaires étrangères, des affaires sociales et de l'intérieur sont représentées au sein du conseil d'administration de l'OFPRA et collaborent étroitement et en bonne intelligence; il en est de même à l'échelon local entre l'OFPRA et les préfetures qui disposent d'un accès direct, pour simple consultation, au fichier informatisé de l'établissement public afin de connaître l'état d'avancement de la procédure.

IV - 2.3. Alors que l'OFPRA ne juge que les demandes individuelles, **la sous-direction des réfugiés et apatrides** (SDRA : 12 agents : 3 B, 3 C, 2 CDI, 4 mis à disposition par l'OFPRA) représente le ministère des affaires étrangères et est compétente pour toutes les questions générales relatives à l'asile et aux réfugiés. Elle est notamment chargée de la définition de la politique d'accueil, du suivi des dossiers sensibles et des relations avec les partenaires du Département, au premier rang desquels le Haut Commissaire aux réfugiés (HCR). Son travail étant lié aux différentes crises qui éclatent ici ou là dans le monde, la SDRA doit s'adapter en permanence au contexte international pour répondre aux demandes d'asile liées aux conflits extérieurs (drame vietnamien, guerre du golfe, conflit dans l'ex-Yougoslavie, génocide rwandais, crise algérienne, conflit du Zaïre ..etc.).

⁶ le seul accord véritablement significatif concerne une résolution sur les demandes d'asile manifestement infondées.

⁷ fichier dactyloscopique commun,

La SDRA assure la représentation de la France aux groupes " asile " de Schengen et de l'Union Européenne et fait partie de la délégation française au groupe " EURODAC ". Elle est par ailleurs responsable, pour le compte du ministère des affaires étrangères, de la mise en oeuvre de la procédure d'asile à la frontière ainsi que de celle de l'asile territorial. La SDRA a en outre en charge le regroupement familial⁸ des réfugiés qui a pris une importance croissante au cours des dernières années (496 personnes accueillies en 1990 contre 2043 en 1995) et soulève des difficultés particulières (cellules familiales multiples, difficultés soulevées par les vérifications d'état civil). Le regroupement familial mobilise 4 agents à temps complet.

Dans la plupart des cas, l'interlocuteur administratif de la SDRA est le ministère de l'intérieur qui procède de façon systématique à l'interrogation des fichiers des personnes recherchées et de la sécurité du territoire. Cependant, le ministère de l'aménagement du territoire de la ville et de l'intégration, ainsi le cas échéant que l'OFPRA qui détient l'état civil des réfugiés, voire le HCR, font également l'objet de consultations régulières pour certaines procédures (regroupement familial, asile territorial ..etc.).

Les effectifs de personnels de la SDRA ont été accrus d'une unité en 1993, pour atteindre 12 agents. Ces effectifs demeurent insuffisants.

IV - 2.4. L'OFPRA ET LA CRR

IV - 2.4.1. Le dispositif français composé de **l'OFPRA et de la CRR** est un système original, sans équivalent dans aucun autre pays, qui permet le traitement centralisé de l'ensemble des demandes d'asile, le regroupement en un lieu unique de toutes les informations permettant d'instruire ces demandes et tous les personnels nécessaires ainsi que le suivi de l'ensemble des personnes admises au statut (protection). Ce système, souvent cité comme modèle par le HCR, permet à la France de **s'acquitter convenablement de ses obligations** résultant de l'application de la convention de Genève.

Il s'agit d'un outil efficace et présentant toutes les garanties pour les requérants⁹.

IV - 2.4.2. L'OFPRA et la CRR entretiennent d'excellentes relations avec le ministère de l'intérieur, notamment les préfectures avec lesquelles l'office est amené à avoir des contacts nombreux au moment de l'instruction, avec les associations en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, avec le Haut-Commissariat pour les Réfugiés auprès des Nations Unies, mais aussi de plus en plus souvent avec leurs homologues d'autres pays de l'Union Européenne.

⁸ Jusqu'au début des années 90, l'essentiel des activités de la sous-direction était consacré au plan d'accueil des réfugiés du sud-est asiatique (3945 arrivées dont 1767 en provenance du Vietnam en 1990, contre 99 en 1995) ; une procédure particulière permettait d'accueillir sur quota ces réfugiés, l'OFPRA se contentant de prendre automatiquement au statut les personnes qui avaient pu obtenir du MAE un visa de long séjour.

⁹ en raison notamment de l'indépendance que confère à l'OFPRA son statut d'établissement public et de la composition de la CRR, présidée par un membre du Conseil d'Etat et comprenant dans chaque formation de jugement un représentant du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

L'OFPPRA entretient par ailleurs des rapports suivis avec la direction des français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) du ministère des affaires étrangères et avec les postes pour les regroupements familiaux des réfugiés et la vérification des documents d'état civil.

IV - 2.4.3. L'office a été confronté à la fin des années 1980, comme ses homologues d'Europe, à ce qui a été appelé "la **crise de l'asile**" et qui s'est traduite par un accroissement considérable des demandes que des moyens très insuffisants ne permettaient pas de traiter. Les conséquences ont été principalement un allongement considérable des délais qui ont pu atteindre plus de deux ans. Après cette période où les conditions d'examen des demandes d'asile s'étaient fortement dégradées, les moyens supplémentaires alloués par l'Etat à l'office en 1989 et 1990 ont permis de redresser de manière satisfaisante la situation.

Le reflux constaté depuis 1989 et la résorption du stock ont permis à l'OFPPRA et à la CRR, en dépit d'une diminution de leurs moyens, d'améliorer au cours des dernières années les processus d'élaboration des décisions, les garanties offertes aux requérants et l'unité de la jurisprudence.

Les effectifs des personnels paraissent aujourd'hui globalement bien adaptés aux missions de l'office et de la commission, même si des déséquilibres persistent dans la répartition des tâches au sein de l'établissement public.

De nombreuses **améliorations significatives** sont intervenues au cours des années 1990, parmi lesquelles :

- le raccourcissement des **délais d'instruction** qui constituaient la principale difficulté de la procédure d'asile a permis de justifier la suppression du **droit au travail** pour les demandeurs d'asile pendant la phase d'instruction¹⁰ ;

- l'accroissement du **taux d'entretien**¹¹ des demandeurs par l'OFPPRA. Ce taux a augmenté sensiblement jusqu'à atteindre **55,2 %** en 1994, avant de chuter à nouveau à 40 % en 1995, en raison d'évolutions dans la composition de la demande, les deux nationalités les plus représentées aujourd'hui - la roumaine et la chinoise - , dont les demandes sont rarement recevables, ne faisant qu'exceptionnellement l'objet d'entretiens ;

¹⁰ L'Allemagne a adopté sur le même sujet une position assez proche : La loi allemande du 12/03/93 interdit aux demandeurs d'asile de travailler pendant la durée de leur obligation de résider dans un centre d'hébergement, à savoir au maximum 3 mois. Ensuite, ils ont le droit de demander une autorisation du travail et, comme pour tous les étrangers, le délai d'attente est d'un an, avec à l'expiration de ce délai une autorisation de travail générale (en fonction du marché du travail).

¹¹ l'entretien est assuré par le truchement d'un interprète si la langue du demandeur est inconnue de l'officier de protection.

- l'extension de **l'aide juridictionnelle**, prévue par la loi du 10 janvier 1991, à la **commission des recours** dès 1993. Les demandes d'aide correspondent désormais à environ 15 % des recours enregistrés¹² ;

- une plus grande présence des avocats. Désormais le pourcentage d'affaires dans lesquelles le requérant est assisté d'un **avocat** devant la commission des recours représente 30 % (contre 14,6% en 1991) ;

- la création d'un **service d'interprétariat** au sein de la commission en 1994 ;

- enfin, **l'amélioration des conditions de jugement** des recours formés devant la CRR, avec la possibilité de renvoyer une affaire complexe ou soulevant un point de jurisprudence devant les sections réunies.

Mais, cette évolution positive, après plusieurs années de progrès ininterrompus, semble marquer le pas. L'année 1996, largement perturbée par le processus de titularisation des personnels, a en effet connu une **chute brutale de la productivité** de l'OFPRA qui s'est traduite par une diminution de 9 % du nombre de décisions (22 273 décisions en 1996, contre 24 354 en 1995) et un nouvel allongement des délais.

IV - 2.4.4. La situation des personnels de l'OFPRA et de la CRR recrutés jusqu'en 1989 n'a pas été réglée par la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique d'Etat, mais par des dispositions particulières de la loi n°91-1390 du 31/12/91 et les décrets n°93-34 et 93-35 du 11/01/93. Ces textes ont organisé la titularisation des personnels,

- pour les agents de catégorie C, dans les corps des fonctionnaires de catégorie C du ministère des affaires étrangères,

- pour les agents de catégorie A et B, dans des corps spécialement créés, le corps des officiers de protection des réfugiés et apatrides (catégorie A) et celui des secrétaires de protection des réfugiés et apatrides (catégorie B).

Ces choix prêtent à contestation. Les corps " de protection " nouvellement créés ne comptent que cent trente-quatre emplois budgétaires pour l'un, quarante-six pour le second ; ils n'offrent aux intéressés que des possibilités d'emploi peu diversifiées et des perspectives de carrière inexistantes.

Il en est paradoxalement de même pour les agents de catégorie C, titularisés au sein du ministère des affaires étrangères, mais gérés entièrement à part, sans possibilité de transfert sur des emplois du Département.

¹² Seulement 23 % de ces demandes reçoivent un accueil favorable, le bénéfice de l'aide ne pouvant en effet être accordé qu'aux ressortissants étrangers résidant régulièrement en France du fait d'une application rigoureuse de la loi du 24 août 1993 qui spécifie que la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour n'a pas pour effet de régulariser les conditions de l'entrée en France, sauf si la qualité de réfugié a déjà été reconnue à l'intéressé.

IV - 2.4.5. Les personnels de l'OFPPA sont soumis à **des sujétions particulières** qui tiennent à la nature du travail à accomplir. Celui-ci suppose de la part de ces agents un effort permanent de formation pour se tenir au courant de l'évolution de la situation des pays d'origine, un respect de la confidentialité, une aptitude à vivre au quotidien des situations difficiles liées aux histoires personnelles des demandeurs et une aptitude à prendre, en l'absence de preuves établies, des décisions lourdes de conséquences. Tout ceci suppose un important effort de formation continue qui n'est pas actuellement assuré convenablement par l'établissement public.

Par ailleurs, le **niveau de technicité** de certains emplois pourvus par des agents relevant des corps de l'OFPPA a été surévalué. Ainsi les tâches d'instruction des demandes d'asile exclusivement traitées par les officiers de protection de l'OFPPA pourraient être confiées à des agents de catégorie B normalement encadrés.

IV - 2.4.6. Par substitution des autorités du pays d'origine, l'office a en charge **la délivrance des documents d'état civil** pour les réfugiés et les membres de leur famille qui bénéficient de plein droit de cartes de résident (180 000 personnes). La charge correspondant à l'édition d'environ 200 000 actes d'état civil par an représente une contrainte lourde pour l'OFPPA. Cette tâche, qui mobilise 56 agents¹³ de l'office, pourrait toutefois être allégée au cours des prochaines années en raison de la diminution de la demande d'asile et de la baisse du volume des regroupements familiaux sollicités par les réfugiés statutaires.

IV - 2.5. Dès 1989 il est devenu de plus en plus évident que le dépôt d'une demande d'asile était souvent devenu un moyen de contourner la **politique des flux migratoires**. Le principe général étant que tout étranger présent sur le territoire français peut saisir l'OFPPA d'une demande d'asile, nombre de personnes utilisaient la procédure de l'OFPPA pour séjourner en France et obtenir une autorisation provisoire de séjour. L'OFPPA et la CRR ont bien intégré ce risque dans leur organisation et leurs méthodes, mais le nombre de demandes manifestement infondées reste très important.

Pour lutter contre l'une des fraudes les plus répandues (6,91 % des demandes) constituée par les demandes multiples émanant d'une même personne se présentant sous plusieurs identités, l'office a élaboré un **fichier dactyloscopique** qui se révèle très efficace¹⁴.

De même, les **demandes infondées de réexamen** des déboutés du droit d'asile - celles-ci représentent le quart des demandes déposées chaque année - seront découragées par le décret n° 97-236 du 14 mars 1997 qui soumet les demandes de réexamen à la même procédure que les demandes initiales, avec passage obligatoire en préfecture¹⁵.

¹³ soit 17 % des effectifs des personnels de l'Office.

¹⁴ En 1996, 18 182 fiches ont été enregistrées dans le fichier dactyloscopique, pour un nombre d'empreintes consultées de 1 069.

¹⁵ et possibilité d'éloignement, l'Office étant appelé à statuer en urgence au titre de l'article 31 bis de l'ordonnance de 1945 (demandes manifestement infondées).

La mise en oeuvre de cette procédure devrait avoir un effet clairement dissuasif: en effet, au moment où elle sera saisie de la demande de réexamen, la préfecture pourra interpellier l'étranger en situation irrégulière et demander à l'OFPRA de statuer en urgence.

IV - 2.6. Les déboutés du droit d'asile (DDA) font l'objet, une fois toutes les voies de recours épuisées, d'invitations à quitter le territoire, auxquelles moins de 10 % des personnes concernées se conforment. La grande majorité d'entre eux - ils représenteraient un stock de l'ordre de 100 000 personnes -, après avoir reçu un arrêté de reconduite à la frontière, passent dans la clandestinité et viennent grossir le contingent des sans-papiers. La procédure de la demande d'asile est ainsi à l'origine d'un flux régulier d'immigration clandestine.

IV - 2.7. A bien des égards, la jurisprudence française de la Convention de Genève n'est plus adaptée à toutes les situations auxquelles la France est aujourd'hui confrontée (en Algérie notamment). **L'asile territorial** permet d'apporter une réponse aux demandes des personnes qui ont un besoin authentique de protection, mais dont les motifs de persécution ne relèvent pas des critères de la Convention. Il constitue une avancée positive, mais ses conditions de délivrance reposent trop exclusivement sur l'appréciation du ministère de l'intérieur. Elles pourraient être mieux formalisées.

IV - 2.8. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES DEMANDEURS D'ASILE

A la suite de la circulaire du Premier ministre n° 91-48 du 26 septembre 1991, l'autorisation de travail a été retirée aux demandeurs d'asile pendant la durée de l'instruction de leur dossier à l'OFPRA, ainsi que pendant la période d'examen d'un éventuel recours par la Commission de recours des réfugiés. Un dispositif spécifique de revenu minimum a alors été mis en place (cf. section IV-2.8.1.) et les capacités d'accueil en centres d'hébergement ont fortement augmenté (cf. section IV-2.8.2.), afin d'essayer de limiter l'extrême précarité de la condition des demandeurs d'asile pendant la période d'instruction de leur demande. Par ailleurs, une couverture sociale dérogatoire au droit commun et financée sur crédits d'Etat a été mise en place (cf. section IV-2.8.3.).

IV - 2.8.1. Les ressources des demandeurs d'asile

Au terme d'une annexe à la convention entre le ministère des affaires sociales et le service social d'aide aux émigrants (SSAE), ce dernier verse¹⁶ une **allocation d'attente** aux réfugiés et demandeurs d'asile qui peuvent la solliciter dans l'année qui suit leur arrivée en France, lorsqu'ils ne sont pas hébergés en centre, sur présentation du certificat de dépôt à l'OFPRA et d'un document de séjour. Il s'agit d'un versement unique de 2 000 francs avec une majoration de 700 francs par enfant de moins de 16 ans, montant qui n'a pas été revalorisé depuis une dizaine d'années.

¹⁶ Grâce à une subvention du FAS.

Les demandeurs d'asile, qui ne remplissent pas, sauf cas exceptionnel, la condition de durée de résidence de trois années nécessaire pour l'accès au revenu minimum d'insertion ont été admis au bénéfice de **l'allocation d'insertion**. Dans son principe, cette allocation a vocation à faciliter l'insertion de catégories particulières de personnes défavorisées sous condition de ressources et de recherche d'emploi. Elle est versée aux personnes qui ne présentent pas ou insuffisamment de références de travail pour prétendre au régime d'assurance chômage.

Depuis la loi du 31 décembre 1992 qui a exclu les jeunes de 16 à 25 ans et les femmes isolées du champ des bénéficiaires, il n'existe plus que deux catégories de bénéficiaires définies par l'article L.351-9 du code du travail : d'une part, les détenus libérés, d'autre part, certaines catégories de personnes en attente de réinsertion ou de reclassement et se trouvant du fait de circonstances indépendantes de leur volonté dans une situation les excluant du bénéfice des allocations chômage. L'article R 351-10 précise les contours de ces catégories : rapatriés, réfugiés, demandeurs d'asile, apatrides... Cet article dispose également que lorsque le demandeur d'asile est entièrement pris en charge au titre de l'aide sociale dans un centre d'hébergement, le versement de l'allocation d'insertion est suspendu.

- Conditions d'attribution : le demandeur doit être inscrit à l'ANPE comme demandeur d'emploi, ce qui est paradoxal, puisque depuis 1991 le demandeur d'asile n'a plus le droit de travailler. Ses ressources doivent être inférieures à un plafond correspondant à 90 fois le montant journalier de l'allocation, soit 3 933F par mois pour un isolé et 7 866F pour un couple. L'allocation d'insertion est attribuée pour une durée d'un an par périodes de six mois après examen de la situation de l'intéressé, ces durées pouvant être fractionnées. Aux termes de l'article R 351-6, le droit à l'allocation d'insertion ne peut être ouvert qu'une fois au titre de chacun des cas visés par l'article R 351-10 : ni la reconnaissance du statut de réfugié, ni l'introduction d'une nouvelle demande d'asile ne remettent le compteur de l'allocation d'insertion à zéro. Le montant journalier de l'allocation est de 43,70F depuis 1986, soit 1 311F par mois. Il n'existe pas de majoration pour personne à charge. Lorsque le total des ressources prises en considération (y compris l'allocation d'insertion) excède le plafond, l'allocation n'est versée qu'à concurrence de ce plafond.

- Admission et contrôle du versement de l'allocation aux demandeurs d'asile : il ressort des constats de la mission que les ASSEDIC reçoivent les demandes d'allocation, les transmettent pour décision aux D.D.T.E.F.P., notifient aux intéressés les décisions des D.D.T.E.F.P. et effectuent les versements mensuels de l'allocation d'insertion.

Au sixième mois d'admission, si aucune décision de l'OFPPA n'est intervenue, l'ASSEDIC suspend le versement de l'allocation. La D.D.T.E.F.P. doit alors vérifier que les conditions de son maintien sont toujours réunies, avant d'engager l'ASSEDIC à reprendre ses versements.

Si le demandeur est reconnu réfugié et qu'il cherche, ou non, un emploi, il peut continuer à percevoir l'allocation dans la limite des 365 jours de versement, à condition qu'il s'inscrive en catégorie 1 à l'ANPE. En revanche, le D.D.T.E.F.P. prend une décision d'interruption du versement de l'allocation si le demandeur a été définitivement débouté par la commission de recours des réfugiés ou s'il a été débouté par l'OFPRA sans avoir formé de recours dans un délai de 4 semaines à compter de la date de la décision de l'OFPRA.

Nombre de bénéficiaires et financement (cf. annexe 9)

Les demandeurs d'asile forment la catégorie la plus nombreuse parmi les bénéficiaires de l'allocation d'insertion. Parmi les 13 795 personnes indemnisées au titre de l'allocation d'insertion au 31 Mars 1996 (chiffres bruts UNEDIC), on compte 6 289 demandeurs d'asile -soit plus de 45%- et 5 650 anciens détenus. En décembre 1994, l'effectif total des entrées à l'allocation d'insertion représentait 21 600 personnes, dont 13 000 demandeurs d'asile et réfugiés allocataires (65 %). La majorité (53%) des allocataires résident en région parisienne. La durée moyenne d'indemnisation est stable, de l'ordre de 260 jours (8,4 mois) en 1994.

La baisse du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'insertion a entraîné une baisse corrélative de la masse des prestations versées à ce titre, qui est passée de 1,425 milliards en 1992 à 346 millions en 1995 et 300 millions environ en 1996 (y compris les frais de la gestion déléguée par l'Etat à l'UNEDIC). Cette allocation, qui fait partie avec l'allocation de solidarité du régime de solidarité est financée par une subvention de l'Etat et par le produit de la contribution du 1% de solidarité sur la rémunération des agents du secteur public. Son financement est confié au Fonds de solidarité, établissement public national de caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi et du ministre du budget, créé par la loi du 4 novembre 1982.

Concrètement, l'allocation d'insertion constitue désormais la seule ressource financière stable des demandeurs d'asile, aussi la mission formule-t-elle plusieurs propositions afin d'améliorer cette procédure.

IV - 2.8.2. L'accueil en centres d'hébergement

Les tableaux figurant en annexe 8-a présentent la capacité des centres d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, la population hébergée et les financements de l'Etat, à hauteur de 287 millions de francs en 1996. Il existe 90 centres d'accueil qui correspondent à une capacité d'accueil totale de l'ordre de 4 600 places.

IV - 2.8.3. La couverture sociale des demandeurs d'asile

a) Les demandeurs d'asile en situation individuelle peuvent s'immatriculer pour un an au régime de la sécurité sociale lorsqu'ils se sont signalés à l'ANPE et ont perçu le premier versement de l'allocation d'insertion.

Le bénéfice de cette allocation leur ouvre droit aux prestations en nature du régime général pour les risques maladie et maternité (article L 311-5 du code de la sécurité sociale). L'allocation d'insertion est versée pendant une durée maximale d'une année, 17 000 chefs de famille étaient concernés en 1995. Il faut souligner que dans les cas où les délais d'instruction cumulés de l'OFPRA et de la CRR dépassent douze mois, ces personnes n'ont plus de couverture maladie, ni d'allocation d'insertion.

En application de l'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale, les demandeurs d'asile peuvent être admis dans des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), ainsi que dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) au titre de l'aide sociale. Cette prise en charge correspond à la durée d'instruction des dossiers par l'OFPRA et par la CRR. L'allocation d'insertion n'étant pas versée aux demandeurs d'asile hébergés en CADA, un autre système a dû être imaginé pour permettre une couverture sociale de ces personnes. Depuis l'arrêté du 8 Mai 1995 qui a modifié la liste des titres de séjour exigibles pour l'affiliation à l'assurance personnelle, les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'assurance personnelle. Les cotisations afférentes sont prises en charge par l'aide sociale de l'Etat (textes de référence : circulaire DAS n° 95-16 du 8 mai 1995 relative aux droits à l'aide sociale des étrangers résidant en France).

Par ailleurs, les demandeurs d'asile justifient de la condition de régularité de séjour telle que précisée par le décret du 15 avril 1994 qui fixe la liste des titres exigés des étrangers pour l'application de l'article 186 du code de l'action sociale et de la famille.

b) Les réfugiés sont eux affiliés à la sécurité sociale :

- soit comme travailleurs salariés ;
- soit comme bénéficiaires de l'allocation d'insertion ;
- soit comme bénéficiaires de l'assurance personnelle acquise lorsqu'ils étaient demandeurs d'asile ou, une fois réfugiés, au titre du RMI ;

Conformément à l'article 24 de la convention de Genève, les réfugiés bénéficient des mêmes prestations de sécurité sociale que les nationaux, ainsi que des dispositifs de formation de droit commun destinés aux travailleurs privés d'emploi.

La DPM subventionne des associations susceptibles d'apporter une aide spécifique aux victimes de torture et de mauvais traitements auxquelles ces réfugiés peuvent s'adresser.

De plus, la DPM alloue des crédits (1,8 million de francs) à un fonds d'aide à l'installation des réfugiés (FILOR) dont elle assure la présidence (aides au loyer, formations professionnelles).

Les réfugiés peuvent être admis, au titre de l'aide sociale, dans les centres d'hébergement pour une durée de six mois renouvelable une fois. Ils bénéficient d'un hébergement et d'un suivi sanitaire, d'une formation linguistique et d'une aide à l'insertion par l'accès aux droits sociaux, au logement et à l'emploi.

IV - 3 - LES AMELIORATIONS SOUHAITABLES

Le fonctionnement administratif de l'OFPRA et de la CRR, globalement satisfaisant, ne justifie pas de réforme en profondeur. Les propositions de la mission visent essentiellement à compléter et à rendre plus sûres les procédures actuelles qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Il s'agit pour l'essentiel de poursuivre l'amélioration de l'outil - OFPRA et CRR - afin de réduire les délais et de mieux instruire les demandes, l'objectif étant d'accorder la protection de la France à toutes les personnes qui sont en situation de la réclamer, tout en décourageant les demandes infondées qui ne constituent qu'un moyen de contourner la politique de maîtrise des flux migratoires.

IV - 3.1. LA COOPERATION EUROPEENNE

Les **travaux d'harmonisation européenne** sont appelés à jouer un rôle croissant sur les politiques nationales en matière d'immigration en général et notamment sur les questions d'asile, a fortiori si, à l'issue de la Conférence intergouvernementale (CIG), les domaines " immigration et asile " basculent dans la compétence communautaire proprement dite.

D'ores et déjà, un travail d'harmonisation a été effectué à Bruxelles dans le cadre du III^{ème} Pilier, en référence à la Convention de Dublin. Les principes dégagés en commun dans les documents non normatifs ont servi de fondements aux réformes des législations relatives à l'exercice du droit d'asile dans plusieurs Etats membres et devront inspirer toute évolution des critères de décision utilisés par la France en la matière.

IV - 3.2. LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE

IV - 3.2.1. La coordination interministérielle s'exerce de manière informelle, dans le cadre des nombreuses réunions auxquelles les différents services participent ou à l'occasion du traitement au quotidien de certains dossiers de demandeurs d'asile.

Sans recommander la mise en place d'une nouvelle structure dont le fonctionnement pourrait apparaître trop lourd, la mission préconise que soient organisées à intervalles réguliers (une ou deux fois par an) des réunions regroupant des représentants des ministères des affaires étrangères, des affaires sociales et de l'intérieur (DLPAJ et DICCILEC), ainsi que de l'OFPRA et la CRR, pour faire le point sur toutes les questions relatives à l'asile (y compris l'asile territorial).

IV - 3.2.2. Les relations entre la SDRA, l'OFPPA et la CRR, d'une part, et les préfectures, d'autre part, sont très satisfaisantes. Elles traduisent une volonté de collaborer dont chacun se félicite, les échanges d'information mutuelle au cas par cas ne souffrant d'aucune restriction.

La seule difficulté rencontrée a trait à **l'accès des services de la DICCILEC aux données du fichier dactyloscopique de l'OFPPA (cf. cahier n° 2 I.2.1.3.)**. Cet accès, qui ne pourrait concerner que les déboutés du droit d'asile¹⁷, suppose la modification de l'arrêté du 6/11/95¹⁸ qui définit l'objectif du fichier et la consultation préalable de la CNIL. Il suppose également quelques modifications du système lui-même, les fiches ne comportant pas l'identité de la personne concernée mais un numéro d'identifiant, distinct du numéro de dossier figurant dans le système de gestion informatisée des dossiers accessible aux préfectures par télématique.

Le ministère des affaires étrangères a, antérieurement à la décision du conseil constitutionnel n° 97389 DC, exprimé son accord¹⁹ pour une solution qui consisterait à constituer au ministère de l'intérieur un **fichier autonome de personnes en situation irrégulière**, abondé par des données sélectionnées provenant du fichier de l'OFPPA.

Cette solution suppose la **consultation préalable de la CNIL**, l'acquisition d'un matériel nouveau²⁰ par le ministère de l'intérieur ainsi que l'affectation de quelques agents à cette nouvelle tâche.

Si cette solution était retenue, l'OFPPA communiquerait au ministère de l'intérieur, à la création de ce nouveau fichier, les données en sa possession (fiches informatiques et fiches papier) concernant les seuls déboutés ; ce fichier pourrait par la suite être abondé en données transmises par l'Office au fur et à mesure des jugements rendus par la CRR.

L'efficacité de ce système restera toutefois limitée. L'identité et la nationalité enregistrées au moment de la demande d'asile sont celles déclarées par le demandeur à l'enregistrement de sa demande, ce qui ne signifie pas qu'elles soient exactes et laisse entier le problème de la reconnaissance de ces personnes par les représentations des Etats d'origine lorsqu'il n'y a pas de document d'identité probant.

¹⁷ Il ne serait pas concevable en effet de constituer des fichiers consultables par des tiers de demandeurs d'asile ayant sollicité la protection de la France. Il ne pourrait s'agir que des déboutés ayant épuisé tous les possibilités de recours et se trouvant en situation irrégulière en France.

¹⁸ arrêté NOR : MAEF9510027A du 06/11/95 (art. : détection des tentatives d'obtention frauduleuse du statut de réfugié), son utilisateur (art. : l'OFPPA est le seul utilisateur) et ses conditions d'exploitation (art. 6 : ne fera l'objet d'aucune cession ni d'aucune interconnexion ; aucune mise en relation ou rapprochement avec des fichiers extérieurs à l'OFPPA).

¹⁹ lettre adressée à M. Debré en date du 3 mai 1996 n° 3604 CM.

²⁰ ce matériel pourra toutefois être réutilisé pour le fonctionnement d'"EURODAC".

Si la **création du fichier européen des demandeurs d'asile (EURODAC)** constitue à terme la solution la plus efficace au problème des déboutés du droit d'asile en situation irrégulière, cette perspective ne doit pas nous conduire à écarter la constitution, au ministère de l'intérieur, d'un **fichier autonome de personnes en situation irrégulière**. D'une part, les retards constatés pour le démarrage du projet d'EURODAC ne permettent pas d'escompter sa réalisation à brève échéance, d'autre part, les investissements consentis pour la constitution d'un fichier autonome pourront être réutilisés dans le cadre du projet " EURODAC ", si celui-ci se réalise.

Les propositions qui précèdent ayant été élaborées avant que le Conseil constitutionnel ne soit saisi de la loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration et n'ait déclaré contraire à la Constitution la disposition du nouvel article 8.3 de l'ordonnance de 1945 visant à autoriser la consultation, par les agents expressément habilités des services du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale, du fichier des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié, la mission s'est interrogée, avant de conclure son rapport, sur la pertinence de sa proposition au regard de la décision du Conseil.

Plusieurs de ses membres²¹ estiment que celle-ci peut être maintenue. Ils notent que si le Conseil constitutionnel a invalidé la disposition qui ouvrait l'accès au fichier des demandeurs du statut de réfugié, c'est motif pris des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la garantie du droit d'asile. Ceci ne peut conduire à écarter, a priori et sous réserve d'un nouvel examen d'ordre constitutionnel, la proposition de la mission qui tend exclusivement à autoriser le versement dans les fichiers techniques accessibles aux services interpellateurs des éléments de signalisation de ceux des étrangers qui, s'étant vus **définitivement refuser le statut de réfugié**, n'ont plus de titre à bénéficier de la protection du droit d'asile.

L'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA, qui dispose que tous les documents détenus par l'Office sont inviolables, ne devrait pas, semble-t-il, faire obstacle à ce que l'Office lui-même décide de communiquer des données relatives aux déboutés.

Cette analyse et les conclusions qui en découlent ne sont pas partagées par l'inspection générale des affaires étrangères et l'inspection générale des affaires sociales qui estiment que l'exigence fondamentale de protection et de confidentialité sur laquelle se fonde la décision du Conseil constitutionnel et à laquelle ce dernier attribue la valeur d'un principe constitutionnel fait obstacle à toute communication par l'OFPRA de données signalétiques à caractère personnel figurant dans ses fichiers, cela quel que soit l'aboutissement des demandes d'asile en vue desquelles ces données ont été spécifiquement et exclusivement recueillies.

²¹ Le conseiller d'Etat, coordonnateur de la mission, l'IGA et l'IGSJ.

IV - 3.2.3. De nombreux mineurs sollicitent l'asile, spécialement en région parisienne, sans qu'il soit possible d'établir avec certitude leur nombre (quelques centaines), ni leur âge. Ces enfants sont, dans certains cas, réellement isolés sur le territoire français, dans d'autres cas vivent en famille mais effectuent en leur nom propre les démarches auprès de l'OFPRA. A l'heure actuelle, pratiquement, l'OFPRA n'accepte pas d'examiner les dossiers des enfants de moins de seize ans et, pour les dossiers de mineur enregistrés, diffère la décision jusqu'au moment de leur majorité. Le service social d'aide aux émigrants reçoit la plupart de ces jeunes et effectue souvent en leur nom les démarches. Les services de l'aide sociale à l'enfance, la brigade des mineurs de la préfecture de police de Paris et le juge des tutelles interviennent également, ce dernier prononçant le cas échéant le placement en foyer.

Ces mineurs demeurent sur le territoire français jusqu'à l'âge de 18 ans, y sont parfois hébergés plusieurs années en foyer et dans tous les cas scolarisés. Au moment de leur majorité, l'OFPRA prononce dans la quasi-totalité des cas un rejet, suivi d'un refus de séjour par la préfecture. La gravité de cette situation, notamment au regard des difficultés de prise en charge de ces mineurs, conduit la mission à préconiser que soit désigné dans des délais rapprochés un groupe de travail ou une mission conjointe sur ce sujet, afin d'évaluer précisément la situation et de formuler des propositions au Gouvernement.

IV - 3.3. L'OFPRA ET LA CRR

La fragilité de l'équilibre auquel cette organisation est aujourd'hui parvenue, la grande sensibilité de la question en politique intérieure comme en politique internationale, le fait que la France se soit en définitive convenablement acquittée des obligations mises à sa charge par la convention de Genève conduisent à n'envisager qu'avec prudence toute modification substantielle du dispositif actuel.

IV - 3.3.1. L'OFPRA et la CRR ont fait l'objet en juillet 1994 d'un **audit** effectué par les inspections générales des juridictions administratives et des ministères de l'économie et des affaires étrangères.

Les recommandations de la mission vont dans le sens de la poursuite des efforts engagés à la suite de cet audit qui visent à une amélioration de la productivité, notamment par un contrôle administratif plus rigoureux, une meilleure organisation du travail, un renforcement de l'encadrement et de l'animation du personnel et la mise en place d'une gestion par objectifs et d'outils de gestion appropriés. La baisse du nombre de dossiers traités en 1996 et l'allongement des délais qui restent trop longs constituent des dérives inquiétantes qu'il conviendra de corriger rapidement : la **réduction du délai total de traitement** à moins de 6 mois (OFPRA + CRR) doit constituer un objectif de référence.

Par ailleurs la mission a examiné la suggestion figurant dans le rapport parlementaire sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France (Rapport Philibert-Sauvaigo p 75-154 et 212) et consistant à instaurer, pour l'autorité gouvernementale, une possibilité de recours contre les décisions du directeur de l'OFPRA ou de la commission des recours accordant le statut de réfugié.

Il lui est apparu que cette possibilité de recours existe d'ores et déjà contre les décisions du directeur de l'OFPRA, devant le tribunal administratif de Melun, dans le ressort duquel l'office a son siège. La commission des recours, juridiction administrative spécialisée, n'est compétente, d'après l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 qui a créé l'OFPRA, que pour les recours des étrangers contre les décisions du directeur de l'OFPRA mais cette compétence n'implique nullement que le ministre des affaires étrangères, qui n'a pas de pouvoir de réformation des décisions du directeur de l'office, ne puisse déférer au juge administratif de droit commun les dites décisions. Dans l'arrêt d'assemblée du 1er avril 1988 Bereciartua-Echarri (p. 135) le Conseil d'Etat, qui a annulé le décret d'extradition d'un réfugié basque espagnol, a indiqué qu'il appartenait au gouvernement, s'il s'y croyait fondé, de demander à l'OFPRA de cesser de reconnaître la qualité de réfugié au requérant. Bien que l'arrêt ne le dise pas parce que la question ne se posait pas, on peut, semble-t-il considérer qu'en cas de refus du directeur de l'OFPRA le gouvernement aurait pu saisir le tribunal administratif.

Il faut toutefois observer qu'il est inopportun que les décisions négatives du directeur de l'OFPRA soient contestées devant la CRR, alors que ses décisions positives le seraient devant le tribunal administratif. On aurait pu envisager de modifier la loi du 25 juillet 1952 pour donner compétence à la CRR pour juger des recours d'un ministre contre les décisions positives de l'OFPRA.

Une telle modification législative n'est pas apparue opportune à la mission, aucune des informations qu'elle a recueillies ne l'ayant conduite à considérer que le directeur de l'OFPRA accordait inconsidérément le statut de réfugié.

IV - 3.3.2. Le facteur humain est un élément important du dispositif dont l'efficacité repose pour l'essentiel sur la qualité des équipes et la capacité de discernement de ses agents. Après la phase de consolidation des moyens de l'Office des années 90 et 91, les effectifs paraissent aujourd'hui bien adaptés mais la répartition des tâches demande à être revue de manière à **renforcer les services d'instruction par redéploiement** (cf. rapport d'inspection de 1994).

Il apparaît également nécessaire de mettre en place un **véritable dispositif de formation continue**, en liaison avec les directions géographiques du ministère des affaires étrangères.

L'étroitesse des corps propres à l'OFPRA créés pour permettre la titularisation des contractuels justifie, dans le cadre de la réforme de l'Etat, que soit envisagée leur suppression par extinction du recrutement. Les nouveaux agents A et B de l'OFPRA devraient alors être recrutés dans les corps du ministère des affaires étrangères (secrétaires adjoints des affaires étrangères et secrétaires administratifs), ou, le cas échéant, dans ceux du ministère de l'intérieur (corps d'administration centrale).

Dès à présent, il est vivement souhaitable que les demandes de détachement déposées par ces agents soient favorablement accueillies, dès lors que la titularisation les a reconnu aptes à l'exercice de fonctions administratives.

IV - 3.4. Une réflexion globale doit s'engager sur **la question du retour des déboutés du droit d'asile** dans leur pays d'origine et sur les mécanismes incitatifs qui pourraient être mis en oeuvre pour favoriser des départs volontaires. Le retour des déboutés n'est qu'un des aspects de la question du retour des étrangers en situation irrégulière, mais il revêt une importance particulière pour préserver le crédit des procédures d'asile²². La question se pose également en ce qui concerne les personnes qui cessent de bénéficier de la protection temporaire de l'asile territorial.

IV - 3.5. Lorsque la demande d'asile est **présentée** à la frontière²³ et reçoit un avis favorable de la part de l'officier de protection, le demandeur est autorisé à pénétrer sur le territoire français pour se rendre en préfecture afin d'y constituer son dossier, puis à l'OFPRA, pour l'y déposer. Mais, il est très fréquent que le demandeur d'asile, ayant ainsi obtenu la permission d'entrer en France, ne se présente, ni à la préfecture, ni à l'OFPRA, mais disparaisse dans la clandestinité, avant la prise de ses empreintes digitales.

C'est pourquoi la mission recommande, qu'avant de permettre l'entrée sur le territoire français d'un demandeur d'asile, la DICCILEC, procède à un relevé systématique de son identité et de sa nationalité déclarée, ainsi que de ses empreintes digitales.

IV - 3.6. Cette nouvelle forme de protection que constitue **l'asile territorial** n'est pas pleinement satisfaisante. Elle conduit à minimiser l'effort de notre politique d'accueil et la délivrance des titres repose **trop exclusivement sur l'appréciation du ministère de l'intérieur**, alors que l'OFPRA serait l'instance la plus qualifiée pour apprécier le besoin de protection d'une personne. Elle conduit en outre à stabiliser dans notre pays, dans des conditions précaires et pour une durée indéterminée, une nouvelle catégorie d'étrangers qui devront à terme pouvoir bénéficier d'un titre de séjour.

²² Un tiers environ des " sans-papiers " de l'église Saint-Bernard étaient des déboutés du droit d'asile.

²³ ou, lorsqu'une demande d'asile est déposée à l'étranger auprès d'un de nos postes diplomatiques, si l'intéressé a obtenu un visa au titre de l'asile.

Aussi, la mission estime-t-elle qu'il serait opportun de réfléchir à un nouveau statut de " protégé ", distinct de celui prévu par la convention de Genève, comparable aux statuts B qui existent dans d'autres pays européens. Ce statut pourrait être accordé par le ministère de l'intérieur, sur proposition ou après consultation de l'OFPRA.

IV - 3.7. Les difficultés pratiques constatées par la mission dans la procédure de versement de l'allocation d'insertion aux demandeurs d'asile appellent à court terme quelques aménagements techniques.

a) En premier lieu, il est apparu que les DDTEFP et les ASSEDIC délivrent parfois des informations erronées aux demandeurs d'asile, sur la durée d'ouverture de leur droit, sur la possibilité de solliciter le RMI, sur l'impossibilité de s'inscrire en catégorie 4 pour les femmes enceintes. Le formulaire officiel de l'OFPRA distribué à tous les demandeurs d'asile dans les préfectures au moment de la délivrance des récépissés de demande de statut à l'OFPRA indique lui-même de manière inexacte que ce document autorise son titulaire à travailler ou à rechercher un travail en France. Il semble indispensable d'organiser pour tous les agents des DDTEFP, de l'UNEDIC et des associations concernés, une brève session de formation avec des intervenants de la direction de la population et des migrations et des travailleurs sociaux.

b) Par ailleurs, **l'interruption automatique par l'ASSEDIC du service de l'allocation d'insertion après six mois** pose des problèmes humains (suppression temporaire des versements) et administratifs (appréciation des délais de recours devant la commission de recours des réfugiés, rétablissements des droits). Le ministère du travail a cherché en 1994 à améliorer le fonctionnement de la procédure en renforçant les effectifs de la DDTEFP de Paris et en prévoyant la transmission à 150 jours des résultats de contrôle de la DDTEFP à l'ASSEDIC (circulaire n°95-12 du 16 mars 1995).

Il semble aujourd'hui nécessaire, dans un souci de simplification, de supprimer l'interruption automatique du versement par les ASSEDIC au bout de six mois et de maintenir, dans la limite d'un an, le versement de l'allocation jusqu'à ce que l'OFPRA signale à la DDTEFP la fin de la procédure. En corollaire, la mission préconise d'améliorer le contrôle mensuel des DDTEFP sur l'ouverture du droit à l'allocation d'insertion en limitant le listing des ASSEDIC aux seuls allocataires signalés à l'ANPE et l'instauration d'une clé d'accès commune aux différents listings informatiques, qui doit être le numéro du certificat de dépôt à l'OFPRA, et non le nom de famille, comme c'est aujourd'hui le cas.

c) Le système d'accompagnement social mis en place en corollaire de la suppression de l'autorisation de travail en 1991 pendant la procédure d'instruction des demandes d'asile se révèle à la fois **très insuffisant du point de vue des conditions d'accueil** consenties aux demandeurs d'asile et **coûteux du point de vue des finances publiques**. En effet, le montant, inchangé depuis 1986, de l'allocation d'insertion, à savoir 1311 F par mois, sans majoration pour charges de famille ne permet pas de couvrir les frais de logement et de nourriture. A titre de comparaison, le cumul du pécule et des allocations alimentaires versées en centre provisoire d'hébergement peut être, selon la composition

familiale, supérieur au montant de l'allocation d'insertion. De surcroît, **la durée totale d'instruction du dossier dépasse une année dans certains cas, alors que la durée maximale de versement de l'allocation est de douze mois.** En dépit de ces insuffisances, le total du coût de cet accompagnement social reste très élevé : 287 millions dans la loi de finances pour les centres d'hébergement, 300 millions sur le fonds national de solidarité pour l'allocation d'insertion, 32 MF pour l'allocation d'attente, 8 MF de crédits du fonds social européen, 15 MF de subvention à France Terre d'Asile, 16 MF pour les actions de formation, auxquels s'ajoutent environ 50 MF de subventions diverses à des associations et le financement par l'Etat de l'aide médicale ainsi que des cotisations d'assurance personnelle.

Au total, le coût direct pour l'Etat, concernant une population qui, en flux, était de moins de 20000 personnes en 1996 et, en stock, probablement inférieur à 50 000 personnes, est au minimum de l'ordre de 800 millions de francs. A titre de comparaison, le total des crédits du FAS pour 1996 était de 965 millions de francs, alors que cet organisme oeuvre potentiellement en direction de l'ensemble des communautés immigrées résidentes issues de pays tiers, c'est-à-dire deux millions et demi de personnes, ainsi qu'en direction de certains ressortissants français d'origine étrangère.

Il est probable également qu'en l'absence d'autorisation de travail, les activités non déclarées se développent, ce qui constitue un manque à gagner en cotisations pour la sécurité sociale, d'autant plus que l'employabilité de ces personnes est, selon toute vraisemblance, assez forte (emplois de service, etc.).

Pour ces raisons, compte tenu de la réduction constatée des délais de traitement de l'OFPRA, de la contraction du nombre des demandeurs d'asile et dans le souci de lutter contre la clandestinité, l'inspection générale des affaires sociales a préconisé le rétablissement de l'autorisation de travail pendant la durée de la procédure au moyen d'une circulaire, avec un examen au cas par cas, au regard des dispositions du code du travail, par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette mesure permettrait de recentrer les financements évoqués plus haut sur l'accueil des réfugiés, de pratiquer une action sociale mieux ciblée et de libérer des places dans les centres d'accueil pour d'autres publics. **Cette proposition n'a pas été retenue par la mission de crainte de voir le flux de demandeurs se regonfler.**

CONCLUSION

Les procédures de contrôle portant sur l'entrée et le séjour des étrangers en France ont été renforcées au cours des dix dernières années afin de lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier sur le territoire national.

Tout au long de ses travaux la mission a pu en effet noter les efforts réalisés par les administrations concernées et les progrès qui en avaient résulté sur le contrôle des flux migratoires.

Le dispositif actuel lui apparaît complet et son fonctionnement relativement satisfaisant. C'est pourquoi elle n'a pas jugé utile de proposer de profondes réformes de structure (par exemple, la création d'un service de l'immigration regroupant l'ensemble des services traitant des étrangers), mais a retenu un certain nombre de recommandations qui visent essentiellement à compléter et à rendre plus sûres les procédures actuelles, qui ont fait la preuve de leur efficacité, ou à améliorer le fonctionnement des services.

Sans revenir sur les différentes suggestions récapitulées ci-dessous, la mission tient à souligner les éléments essentiels qui ont guidé sa démarche :

- Si la lutte contre l'immigration et le séjour irréguliers lui paraît devoir constituer une priorité, il convient de veiller à ce que les entraves inévitables mises à la liberté de circulation des étrangers ne portent pas atteinte à des intérêts nationaux supérieurs, notamment dans les domaines économiques, culturels¹, et du tourisme, ou ne puissent ternir l'image de la France, investie, par son histoire, de responsabilités internationales singulières. Aussi, la mission s'est-elle efforcée, dans ses propositions, de maintenir un juste équilibre entre deux impératifs parfois contradictoires, veiller à une meilleure efficacité des contrôles, tout en limitant leurs effets négatifs sur les courants d'échange nécessaires à notre pays.

- La qualité des hommes constitue l'élément déterminant de la mise en oeuvre rigoureuse des procédures et le garant de la qualité des décisions prises, à l'étranger, dans les services des visas et, en France, dans les préfectures. Les consuls disposent en effet d'une grande latitude d'appréciation dans le traitement des demandes de visas qu'ils peuvent délivrer directement si les circonstances l'exigent. Il en est de même des préfets qui ont, dans tous les cas, la possibilité, comme l'a récemment confirmé le conseil d'Etat par son avis du 22 août 1996, de délivrer un titre de séjour sous leur propre autorité. Ces facultés permettent de rapprocher au plus près le lieu de la décision de l'usager et, à ce titre, contribuent à la modernisation du fonctionnement de l'administration. Mais leur utilisation à bon escient suppose des équipes administratives de qualité et des agents bien formés et capables de beaucoup de discernement.

¹ notamment de la francophonie,

C'est pourquoi la mission, qui a relevé dans son constat, l'insuffisance des moyens en personnels dans les consulats et les services des étrangers des préfectures, recommande en priorité que les effectifs de ces services soient consolidés, que leur encadrement soit renforcé et qu'un dispositif de formation permanente soit rapidement mis en place.

- Enfin, il convient de noter le rôle fondamental joué désormais par les accords Schengen. Alors qu'ils avaient soulevé de vives inquiétudes au moment de leur ratification et que leur application connu des débuts difficiles, ces accords se révèlent un moyen de lutte puissant contre l'immigration irrégulière.

La France n'étant pas en mesure d'assurer de manière étanche le contrôle des entrées et des sorties de son territoire², la coopération internationale lui permet de mieux maîtriser les flux migratoires qu'elle ne le pourrait dans le seul cadre national et son renforcement doit être recherché. C'est désormais dans ce cadre que devront être arrêtées toutes les mesures susceptibles de contribuer à une amélioration du dispositif et il est vivement souhaitable que la conférence intergouvernementale puisse aboutir à un approfondissement des accords Schengen et une extension du périmètre de sécurité commun.

² qui possède plus de 7 000 kms de frontières terrestres et maritimes

TABLEAU RECAPITULATIF DES MESURES PROPOSEES PAR LA MISSION

MESURES PROPOSEES	TEXTES A PRENDRE OU MODALITES D'APPLICATION
<u>VISAS/ENTREE</u>	
1. Renforcer la coopération avec les Etats Schengen - suppression de la liste grise - renforcement de la collaboration entre les différentes représentations consulaires	- arbitrages interministériels, négociations internationales, mesures d'organisation interne
2. Renforcer la coopération interministérielle - meilleure coopération entre la DICCILEC, les préfectures et les consulats - assouplir les contrôles à l'entrée des personnes détentrices d'un visa de circulation	- mesures d'organisation interne - faire appliquer ou adapter le paragraphe 9 de l'art. 9 du décret n°82-442 du 27 mai 1982 modifié
3. Renforcer les services des visas - créer une quinzaine d'emplois (15 emplois) - affecter sur ces emplois des agents de la DICCILEC - créer un dispositif de formation - abonder les moyens destinés à l'aménagement des services des visas (10 MF sur les titres III et V) : - améliorer les procédures d'accueil - créer une cellule juridique au sein de l'administration centrale - améliorer l'archivage des dossiers	- mesures d'organisation interne et moyens supplémentaires en loi de finances - arrêté d'organisation
4. Moduler les contrôles - en fonction de l'origine des demandeurs de visas - selon la nature du visa (visa de circulation, visa médical, visa pour études) - contrôle des retours au cas par cas	- circulaires du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur
<u>TITRES DE SEJOUR ET ACCES AU MARCHÉ DU TRAVAIL</u>	
5. Supprimer les titres de séjour pour les ressortissants communautaires	- contacts au niveau communautaire - modifier le décret n° 94-211 du 11 mars 1994
6 Renforcer les services des étrangers dans les préfectures - consolider les effectifs - accroître le taux d'encadrement des personnels des services des étrangers des préfectures - encourager la motivation des personnels des services des étrangers - améliorer l'accueil dans les préfectures (horaires, locaux, pré-accueil, accueil postal) - améliorer les outils informatiques et l'archivage - titres de séjour des étudiants boursiers : réserver un traitement distinct, ne pas exiger d'autres ressources que la bourse	- mesures d'organisation administrative par redéploiement des effectifs libérés par la mesure (5) - NBI, promotions - circulaire interministérielle
7 Simplifier les procédures d'autorisation de travail - notamment suppression de la publication de l'offre d'emploi à l'ANPE pour l'introduction des travailleurs étrangers en France	- circulaire DPM/Délégation à l'emploi - mesures administratives
8 Améliorer la procédure de regroupement familial, notamment : - information des familles - accueil des familles rejoignantes	- nouvelle circulaire interministérielle rappelant le droit - mesures d'organisation interne
<u>ASILE ET PROTECTION DES REFUGIES</u>	
9 Renforcer la coopération entre Etats Schengen	- négociations internationales

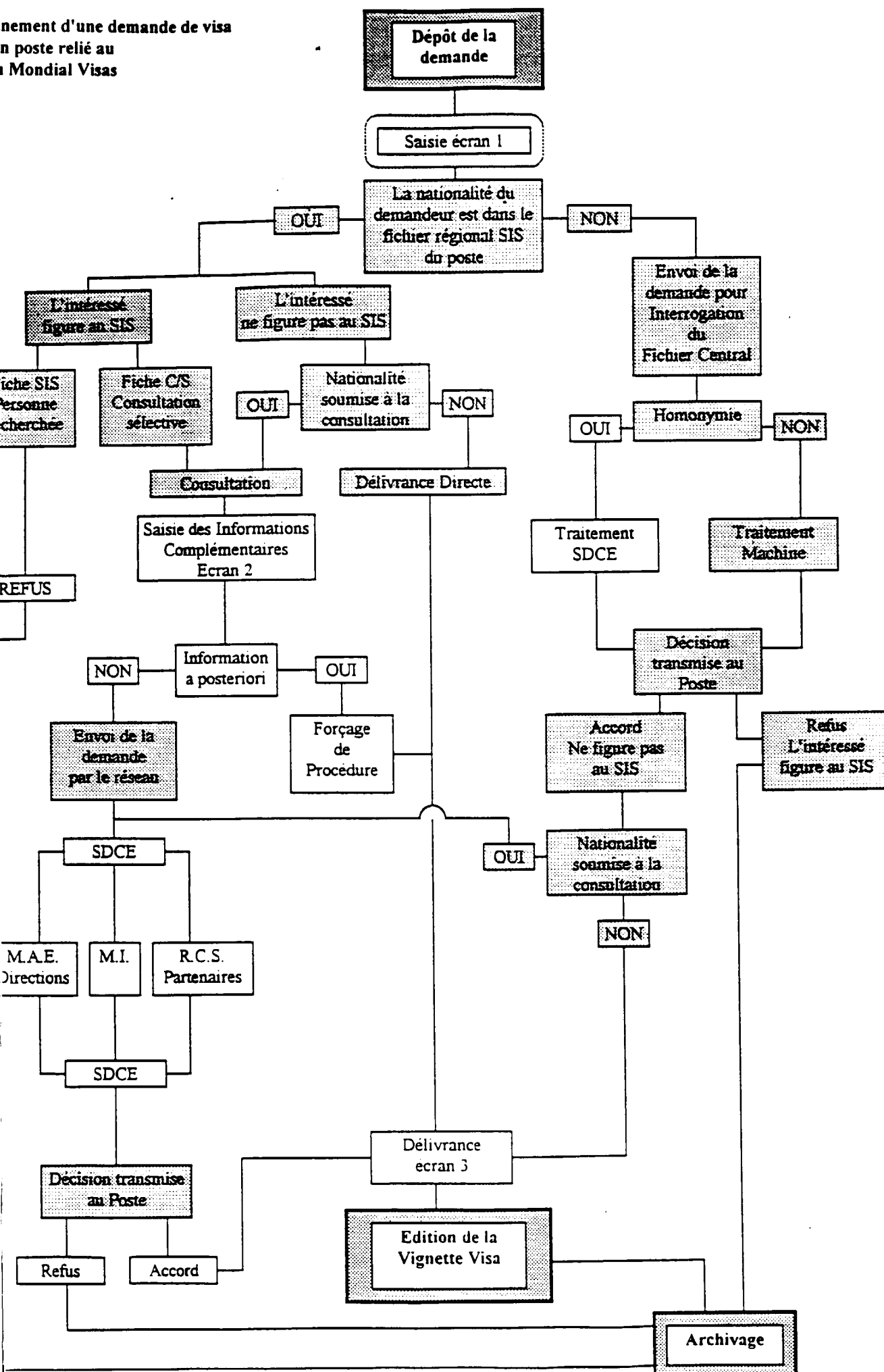
10. Renforcer la coopération interministérielle (DLPAJ, DICCILEC, DFAE, DPM, OFPRA)	- réunions périodiques d'harmonisation
11 Améliorer la communication des fichiers dactyloscopiques entre administrations - mise à l'étude de la possibilité de transférer au ministère de l'intérieur les données signalétiques des fichiers de l'OFPRA concernant les déboutés définitifs du droit d'asile. - accélérer la mise en place d'EURODAC	- examen des conditions de faisabilité juridique et technique. Dans l'affirmative : modifier l'arrêté MAEF9510027A du 6/11/95 et consulter la CNIL - négociation internationale
12 Créer un groupe de travail interministériel sur les mineurs	- décision administrative
13 Améliorer la gestion de l'OFPRA	- application des recommandations du rapport des inspections générales des juridictions administratives, des finances, les affaires étrangères de juillet 1994
14 Mettre en extinction les corps spécifiques de l'OFPRA	- décret en conseil d'Etat
15 Relever les empreintes des demandeurs d'asile à la frontière	- circulaires
16 Créer un nouveau statut de " protégé " (asile territorial)	- arbitrages interministériels
17 Améliorer l'accompagnement social des demandeurs d'asile - mieux former les agents des DDTEFP, de l'UNEDIC et des ASSEDIC - supprimer l'interruption du versement de l'allocation d'insertion au sixième mois	- mesures administratives

ANNEXES

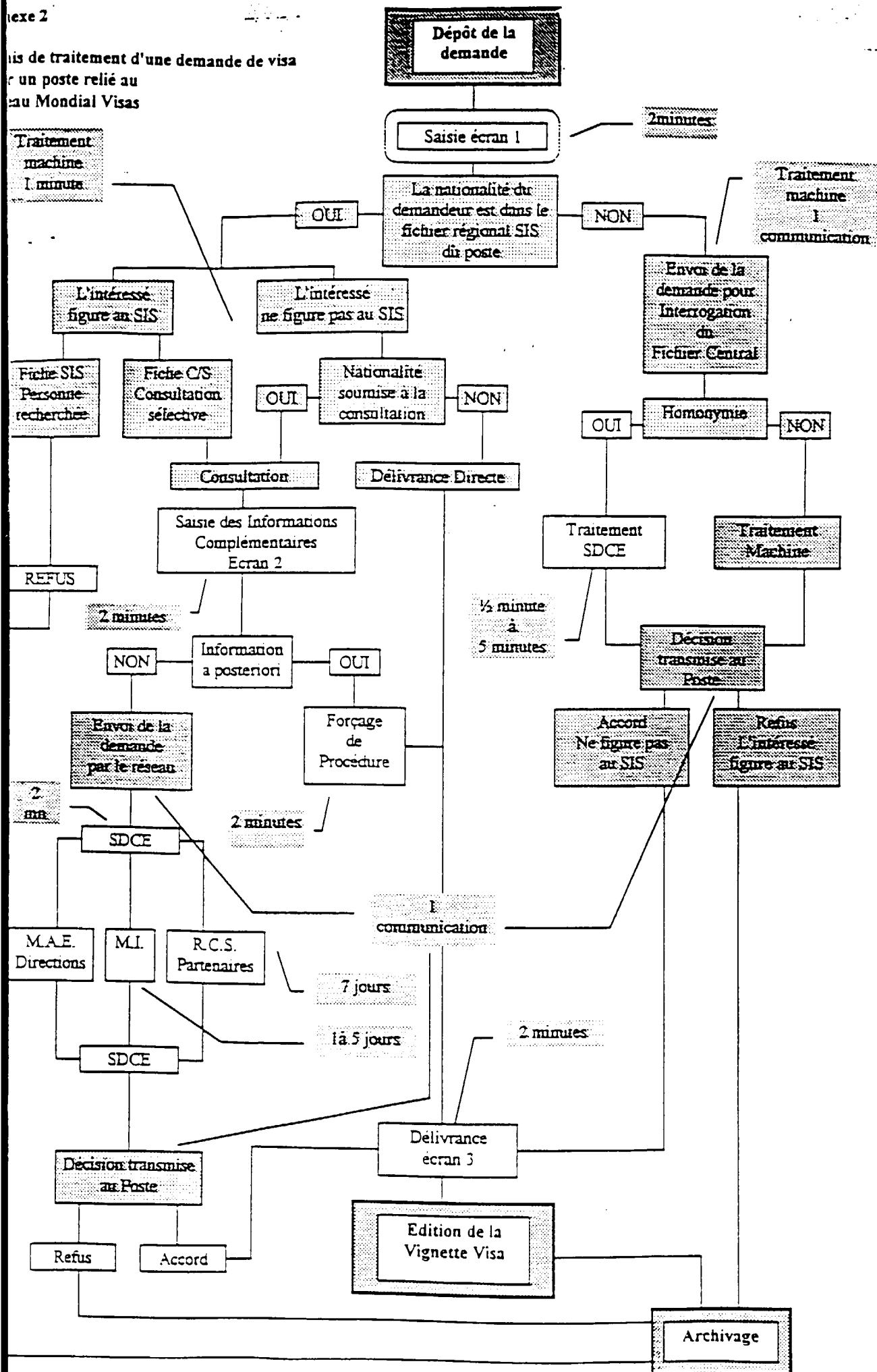
Liste des annexes

- Annexe 1 : Cheminement d'une demande de visa dans un poste relié au réseau mondial visas**
- Annexe 2 : Délais de traitement d'une demande de visas pour un poste relié au réseau mondial visas**
- Annexe 3 : Cheminement d'une demande de visa dans un poste non relié au Réseau Mondial Visas**
- Annexe 4 : Nombre de visas délivrés dans les principaux postes en 1996**
- Annexe 5 : Non admissions aux frontières**
- Annexe 6 : Effectifs, ressources et comptes financiers de l'OMI**
- Annexe 7 : Statistiques relatives aux demandes d'asile**
- Annexe 8 : Dispositif national d'accueil**

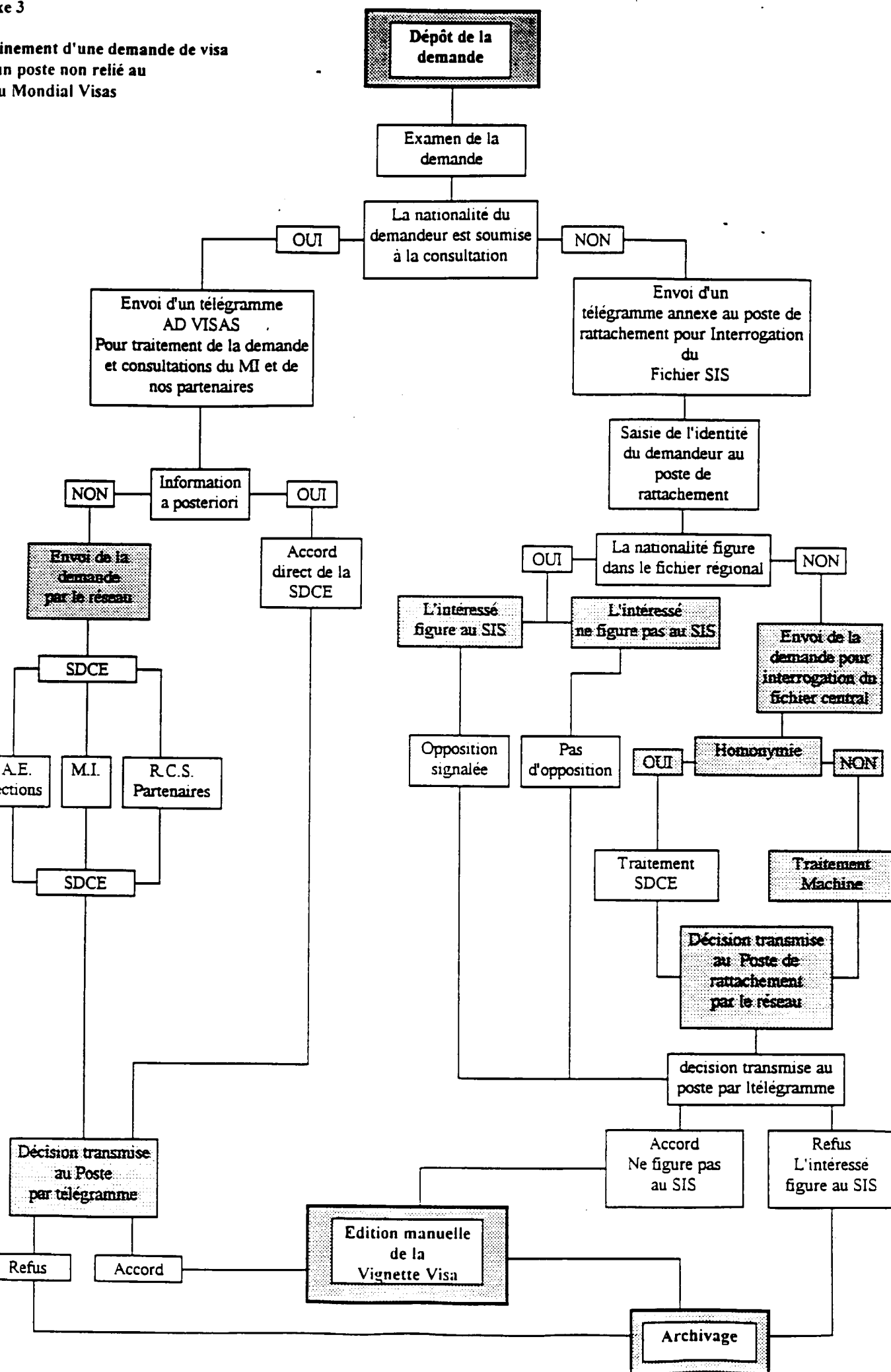
nement d'une demande de visa
n poste relié au
Mondial Visas



Processus de traitement d'une demande de visa
pour un poste relié au
Réseau Mondial Visas



inement d'une demande de visa
 un poste non relié au
 u Mondial Visas



ANNEXE 4

Nombre de visas délivrés dans les principaux postes en 1996 :

Postes	Total Visas	Transit	Court Séjour	Long Séjour	D.O.M. T.O.M.	Diplo.	Service	Total Refus
MOSCOU	129 048	6 777	117 821	1 265	130	1 090	1 965	21 475
LONDRES	99 509	42 229	56 616	575	89			15 753
SYDNEY	99 489	18 734	67 569	329	12 814	4	39	9 967
HONG-KONG	58 127	23 593	34 174	168	140	24	28	1 041
KIEV	54 718	2 614	49 516	255	42	472	1 819	4 752
MELBOURNE	51 427	10 768	35 520	222	4 917			7 363
BANGKOK	51 268	27	46 658	350	36	256	3 941	1 643
BUCAREST	50 966	4 057	46 907	2				13 411
ALGER	47 999	685	42 295	4 616		287	116	72 698
ISTANBUL	45 046	15 081	27 551	2 222	168	19	5	2 402
GENEVE	43 274	4 686	33 900	522		2 836	1 330	3 943
TUNIS	41 524	2 768	35 345	2 249	35	138	989	13 055
TAIPEI	39 639	7	38 611	861	160			
CASABLANCA	28 259	515	19 612	8 128	4			17 123
PEKIN	27 903	1 123	20 700	637	108	1 082	4 253	5 332
PETERSBOURG	24 547	4 680	19 521	277	47	9	13	99

ANNEXE 5

Non Admissions Aux Frontières (Source DICCILEC)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
réés d'Etrangers	82 852 700	86 618 900	87 463 100	80 966 800	84 781 000	84 313 753	49 455 593*
n Admis	65 998	60 368	51 970	61 020	68 575	68 420	43 775

* Etrangers recensés aux seules frontières extérieures Schengen

ANNEXE 6

Effectifs, ressources et comptes financiers de l'OMI

Recettes d'immigration	Exercice 1986	Exercice 1987	Exercice 1988	Exercice 1989	Exercice 1990	Exercice 1991	Exercice 1992	Exercice 1993	Exercice 1994	Exercice 1995	Exercice 1996 (2)
<u>Recettes d'immigration "travailleurs"</u>	77,537	79,480	84,485	95,278	112,128	139,283	117,802	74,252	58,778	55,816	48,703
dont :											
- permanents											
redevance	4,081	4,427	5,494	7,965	12,953	18,220	17,307	10,225	6,556	5,111	4,625
contribution forfaitaire	14,637	16,644	22,393	31,314	43,125	68,510	69,937	38,731	30,323	25,680	24,485
- bénéficiaires d'APT	1,123	1,260	1,599	2,718	3,233	3,791	3,590	3,281	3,378	4,357	4,987
- saisonniers régime général	36,009	36,350	36,250	37,990	40,124	37,824	19,894	16,675	16,013	14,913	14,587
- vendeurs espagnols	21,375	20,580	18,578	15,097	12,592	10,814	7,074(1)	5,340(1)	2,508(1)	5,755(1)	0,019(1)
- autres saisonniers	0,311	0,219	0,172	0,193	0,101	0,124	-	-	-	-	-
<u>Recettes d'immigration liées au regroupement familial</u>	12,703	17,181	21,433	29,343	31,985	30,484	30,349	29,477	21,309	14,453	15,280
dont :											
- familles introduites	7,609	13,973	18,947	25,846	27,346	25,535	24,520	23,966	17,105	12,733	13,055
- familles admises au séjour	5,094	3,208	2,486	3,497	4,639	4,949	5,829	5,511	4,204	1,720	2,225
<u>Redevance due pour le contrôle médical des autres étrangers</u>	-	4,652	16,229	24,345	31,848	40,233	41,303	39,376	29,444	30,884	35,890
Produits des timbres (renouvellement des titres de séjour et de travail et demande de certificats d'hébergement)	43,270	39,195	25,578	14,649	15,754	11,558	25,749	35,958	37,072	58,805	74,159
<u>Contribution spéciale</u>	34,368	48,613	36,185	59,788	16,957	16,121	34,639	38,882	19,645	10,734	18,742
<u>Autres produits de gestion courante</u>	13,851	6,118	3,893	1,588	0,898	0,800	0,732	0,298	1,131	1,064	0,991
TOTAL.....	181,730	195,238	187,803	224,992	209,571	238,479	250,574	218,243	167,379	171,756	193,765

(1) saisonniers ibériques

Pour 1996 : opérations de 1995 prise en compte sur 1996.

(2) Estimation des résultats de l'exercice 1996

DEPENSES	Exercice 1986	Exercice 1987	Exercice 1988	Exercice 1989	Exercice 1990	Exercice 1991	Exercice 1992	Exercice 1993	Exercice 1994	Exercice 1995	Budget Primitif 1996 (3)
<u>1. Dépenses de fonctionnement</u>											
- frais de personnel	70,310	68,910	70,402	75,880	85,193	94,943	107,234	102,626	103,669	103,226	118,558
- charges directes d'immigration	24,116	25,234	30,760	28,115	31,674	37,110	46,303	30,614	28,519	31,213	37,627
- travaux, fournitures, services extérieurs	17,930	17,633	18,772	21,648	22,200	27,300	29,26	28,464	24,652	23,593	34,310
- charges financières exceptionnelles	6,468	8,462	15,621	31,839	14,144	17,282	24,648	25,995	33,750	(1) 86,177	22,514
- frais divers	0,297	1,202	0,051	0,057	1,286	2,420	1,98	2,301	2,807	2,385	1,242
- emploi des ressources affectées	307,664	133,567	61,135	23,829	8,208	6,213	5,095	5,353	20,954	9,485	7,691
Total des dépenses de fonctionnement	426,785	255,008	196,741	181,368	162,705	185,268	214,520	195,353	214,351	256,079	221,942
<u>2. Dépenses en capital</u>											
Total des dépenses en capital	4,729	5,015	3,708	5,409	9,248	23,690	20,435	10,116	36,840	10,352	16,450
TOTAL.....	431,514	260,023	200,449	186,777	171,953	208,958	234,955	205,469	251,191	266,431	238,392

RECETTES	Exercice 1986	Exercice 1987	Exercice 1988	Exercice 1989	Exercice 1990	Exercice 1991	Exercice 1992	Exercice 1993	Exercice 1994	Exercice 1995	Exercice 1996 (2)
<u>1. Recettes propres</u>											
- recettes d'immigration	181,730	195,238	187,803	224,992	209,571	238,479	250,574	218,243	167,379	171,756	193,765
- autres produits	7,441	5,253	9,102	9,631	14,305	14,498	14,504	31,283	27,781	31,336	35,375
Total des recettes propres	189,171	200,491	196,905	234,623	223,876	252,977	265,078	249,526	195,160	203,092	229,140
<u>2. Produits sur ressources affectées</u>											
Total des ressources affectées	307,664	133,567	61,135	23,829	8,208	6,213	5,095	5,353	20,954	9,485	7,691
TOTAL.....	496,835	334,058	258,040	258,452	232,084	259,190	270,173	254,879	216,114	212,577	236,831

(1) Prélèvement de 45 MF

(2) Estimation des résultats de l'exercice 1996

(3) Sauf pour l'emploi des ressources affectées où il s'agit d'une estimation des résultats définitifs

REPARTITION DES EFFECTIFS PAR FONCTION
Personnels indiciaries du siège
- Décembre 1996 -

CATEGORIES FONCTIONS	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	TOTAL
Direction (dont Cabinet et Affaires Générales)	6	1	2	9
Gestion (Personnel - Budget - Logistique)	12	9	16	37
Comptabilité et Gestion <i>du mouvement</i>	4	7	25	36
Services généraux (Accueil - Standard - Garage - Courrier)	-	1	11	12
Expatriation	13	4	12	29
(dont MFE)	* 1	* 1	* 2	* 4
Montrouge	* 4	* 1	* 3	* 8
Immigration	8	8	15	31
Statistiques	1	2	-	3
Informatique	2	4	5	11
Communication	2	1	4	7
Médical	1	-	-	1
Autres (agents mis à disposition)	2	-	-	2
TOTAL	51	37	90	178

**Situation des effectifs en poste
- Evolution sur 5 ans -**

Années (décembre)		1992	1993	1994	1995	1996
Catégorie / Statut						
Catégorie A	Statutaires	46	49	72	66	71
	Titulaires	2	3	5	5	4
	Contractuels	28	30	5	9	8
Catégorie B	Statutaires	45	42	47	36	42
	Titulaires	0	0	9	18	17
	Contractuels	22	31	12	22	27
Catégorie C	Statutaires	38	33	87	83	94
	Titulaires	105	116	109	101	89
	Contractuels	102	88	40	59	66
TOTAL		388	392	386	399	418

REPARTITION PAR AFFECTATION

ANNÉES (Décembre)	1992			1993			1994			1995			1996		
	Personnels indiciaires	Personnels sous statut local	Personnels indiciaires	Personnels indiciaires	Personnels sous statut local	Personnels indiciaires	Personnels indiciaires	Personnels sous statut local	Personnels indiciaires	Personnels sous statut local	Personnels indiciaires	Personnels sous statut local	Personnels indiciaires	Personnels sous statut local	Personnels indiciaires
SERVICE CENTRAL	178		184	179		168	178								
DELEGATIONS															
Paris-Nord	48		46	46		51	51								
Paris-Sud	41		47	42		50	56								
Lyon	22		22	23		27	26								
Marseille	27		24	23		30	30								
Toulouse	14		13	13		17	18								
Tourcoing	12		13	13		11	17								
Nancy	20		20	21		23	21								
Cayenne	7		7	10		7	7								
Sous total délégations	191		192	191		216	226								
MISSIONS															
Algérie	1	2	1	-	2	-	-								
Argentine	-	-	-	1	-	1	1								
Espagne	3	17*	2	2	19	1	18								
Maroc	4	13	3	3	13	3	14								
Pologne	1	-	2	2	7	2	8								
Portugal	2	12	-	-	-	-	-								
Québec	1	1	1	1	2	1	2								
Sénégal, Mali, Mauritanie	3	10	3	3	10	3	7**								
Tunisie	1	6	1	1	6	1	6								
Turquie	2	7	2	2	7	2	8								
Yougoslavie	1	2	1	1	2	1	2								
Sous total missions	19	70	16	16	68	15	58								
TOTAL GENERAL	388	70	392	386	68	399	418								

* 32 personnels sous statut local au 01/01/92

** baisse liée à la fermeture du bureau de Bakel

ANNEXE 7

a) demandes d'asile auprès de nos postes diplomatiques :

	Demandes	Accords
1994	217	57
1995	138	49
1996	125	34

b) demandes d'asile à la frontière :

	Demandes	Autorisations d'admission
1994	515	199
1995	502	203
1996	506	246

c) demandes d'asile territorial :

Depuis le début du conflit en ex-Yougoslavie et la mise en place de la Commission interministérielle pour l'Algérie, **5.100** personnes ont bénéficié de l'asile territorial.

En 1996, 1 800 algériens ont déposé une demande d'asile à l'OFPRA ; seuls 61 d'entre eux ont pu bénéficier du statut de réfugié. Sur la même période, 1 587 dossiers de demande d'asile territorial ont été ouverts ; 992 ont reçu un accord, 595 ont été rejetés.

d) regroupement familial des réfugiés (nombre d'accords) :

1994	2 113
1995	2 043
1996	1 494

a) capacité, population hébergée, financements et effectifs (sources DPM)

	1 993	%	1 994	%	1 995	%	1 996	%	
nombre de CHRS¹	700	89	700	89	700	89	757	89	
nbe de CADA et de CPH	83	11	87	11	89	11	90	11	
capacité CHRS	30 000	89	30 000	88	30 500	87	27 949	86	
capacité DNA²	3 856	11	4251	12	4589	13	4646	14	
dont CADA	2194	57	2613	61	3073	67	3217	69	
dont CPH	1532	40	1508	35	1386	30	1299	28	
population hébergée CADA	4341		4628		5146		5250		
population hébergée CPH	3385		2840		2466		2264		1997
LFI CHRS	2014 MF	89	2052 MF	90	2145 MF	89	2222 MF ³	89	2348
LFI DNA	245 MF	11	240 MF	10	264 MF	11	287 MF	11	287

- coûts et financements

	1 993	1 994	1 995	1 996
délégations CADA	104 MF	123 MF	152 MF	173 MF
délégations CPH	100 MF	96 MF	95 MF	87 MF
ouvertures de places CADA	0 MF	8 MF	7,5 MF	7 MF
total délégué	204 MF	227 MF	254,5 MF	267 MF

b) capacité et admissions en CADA, évolution sur 4 ANS (sources DPM)

	1 993	1 994	1 995	1 996 ⁴
capacité au 31/12	2194	2613	3073	3217
variation	365	419	460	144
% évolution		19 %	18 %	5 %
demandes d'asile reçues par l'OFPRA	27 564	25 964	20 415	15 751
admissions	2628	2535	2640	2536
taux de rotation⁵	1,30	1,05	0,97	0,93
journées réalisées	673 640	821 661	941 966	ND
taux d'occupation⁶	93 %	91 %	88 %	95 %

¹ centres d'hébergement et de réadaptation sociale

² y compris 50 places relais-insertion et 80 places transit

³ délégations de crédits

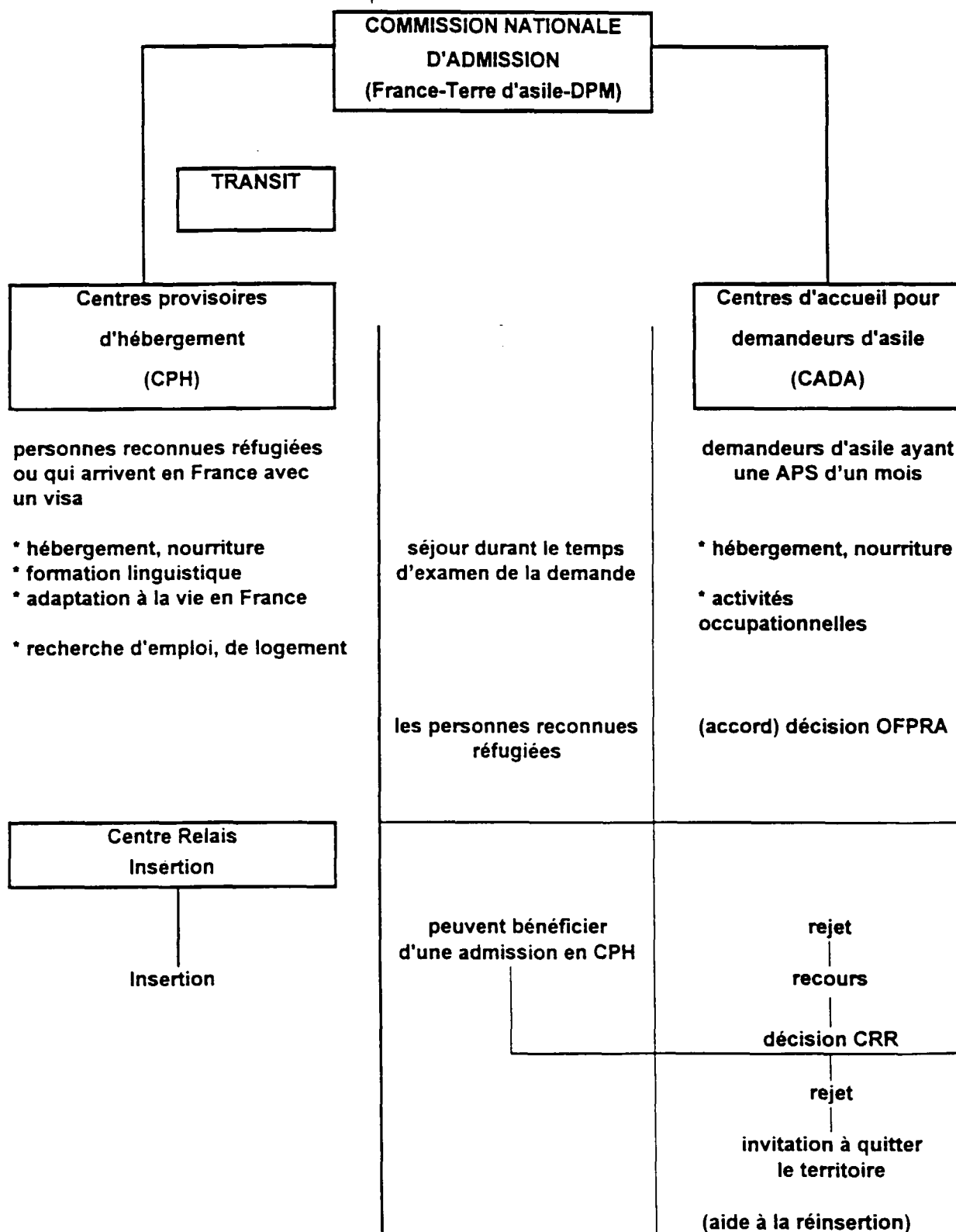
⁴ données au 30/11/96

⁵ admission/capacité moyenne

⁶ journées réalisées/capacité sur 365 jours

ANNEXE 8

DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL (DNA)



RAPPORT

DE

**LA MISSION D'ÉTUDE SUR L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES
ORGANISMES CHARGÉS DES ÉTRANGERS**

Présenté par :

MADAME MARIE-ANTOINETTE LALLEMAND
CONSEILLER D'ÉTAT, COORDONNATRICE DE LA MISSION,

MONSIEUR YVES CARCENAC
INSPECTEUR GENERAL DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR JEAN-FRANÇOIS NOUAILLE-DEGORCE
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION,

MADAME DOMINIQUE COMMARET
INSPECTEUR GENERAL ADJOINT DES SERVICES JUDICIAIRES,

MONSIEUR HENRI LECLERCQ
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGERES,

MONSIEUR JEAN GARBE
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGERES,

MADAME MIREILLE GAÜZÈRE
INSPECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR XAVIER PRÉTOT
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MONSIEUR ALEXANDRE GOHIER DEL RE
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MADAME LISE DRIENCOURT
CONSEILLER AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS,
RAPPORTEUR

<p>CAHIER N°2 LA SORTIE DU TERRITOIRE</p>

- MAI 1997 -

CHAPITRE I - L'ELOIGNEMENT

I. NECESSAIRES, LES MESURES D'ELOIGNEMENT DEMEURENT ENCORE D'UNE EFFICACITE RELATIVE	1
I.1.1. Les mesures d'éloignement procèdent majoritairement de décisions administratives	1
I.1.1.1. Les instruments juridiques	1
I.1.1.2. La mise en oeuvre des mesures d'éloignement	6
I.1.1.3. Le caractère dominant des mesures administratives	8
I.2. LES PROPOSITIONS	13
I.2.1. Remédier aux principales difficultés pratiques constatées	13
I.2.1.1. La régularité de l'interpellation	13
I.2.1.2. La réunion des éléments constitutifs des infractions à l'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945	13
I.2.1.3. L'identification	14
I.2.1.4. La reconnaissance de l'étranger par son consulat	17
I.2.1.5. Le problème des bagages	18
I.2.2. Simplifier les contentieux sans restreindre la protection offerte à l'étranger	19
I.2.2.1. Etendre la compétence du juge délégué des articles 35 bis et 35 quater	20
I.2.2.1.1. A l'égard des mesures d'éloignement, par voie préjudicielle	20
I.2.2.1.2. En matière de rétention administrative	21
I.2.2.2. Eviter les saisines redondantes du juge judiciaire	21
I.2.2.3. Supprimer la saisine systématique du juge délégué ?	22
I.2.2.4. Favoriser l'émergence d'un véritable débat contradictoire devant les juridictions administratives et judiciaires	24
I.2.3. Les zones d'attente et les centres de rétention	25
I.2.3.1. Les zones d'attente	25
I.2.3.2. Les centres de rétention administrative et judiciaire (CRA et CRJ)	25
Récapitulation des mesures proposées	29

CHAPITRE II - LES PROCEDURES D'AIDE AU RETOUR

II.1. LES MESURES D'AIDE AU RETOUR NE CONCERNENT QU'UN NOMBRE LIMITE D'ETRANGERS	31
II.1.1. L'OMI gère trois dispositifs de retour au pays d'origine	31
II.1.2. Un rythme annuel moyen de départs aidés inférieur à 3 000 personnes	33
II.2. UNE STRATEGIE A METTRE AU POINT : ARTICULER L'AIDE AU RETOUR ET LA COOPERATION AVEC LES PAYS D'ORIGINE	34
II.2.1. Une réorientation en cours d'expérimentation avec quelques pays	34
II.2.2. Un élargissement du champ des bénéficiaires de l'aide publique à la réinsertion, dans le cadre d'une concertation entre les services et organismes concernés	37
Récapitulation des mesures proposées	40

ANNEXES

Annexe 1	Accords de réadmission et conventions franco-africaines relatives à la circulation, au séjour et à l'emploi des personnes
Annexe 2	Interpellation d'un étranger en situation irrégulière
Annexe 3	La mise en oeuvre de l'éloignement d'un étranger retenu
Annexe 4	Situation comparée de la rétention dans les pays de l'Union Européenne
Annexe 5	Comparaison entre : faits constatés, gardes à vue et poursuites
Annexe 6	Bilan de l'éloignement en 1996.

CHAPITRE I

L'ELOIGNEMENT

L'explosion des voyages transfrontaliers, l'attrait des pays développés pour les populations du Tiers-Monde, l'importance de nos frontières terrestres et maritimes (plus de 7000 kilomètres) rendent nécessairement limitée la portée des contrôles frontaliers. Même avec une multiplication des effectifs des services chargés de cette mission, il serait illusoire de penser que le contrôle aux frontières puisse, à lui seul, enrayer l'immigration irrégulière. Si nécessaire, l'histoire contemporaine apporterait la confirmation de cette réalité.

Aussi, sauf à considérer le libre établissement de tous comme un droit imprescriptible, toute politique de l'immigration implique la répression des infractions aux règles qui l'expriment. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les mesures d'éloignement.

Nécessaires, les mesures d'éloignement demeurent d'une efficacité relative. Mais la recherche d'une meilleure efficacité doit être conciliée avec le respect des libertés individuelles, sans lequel il n'y a pas d'état de droit.

I. NECESSAIRES, LES MESURES D'ELOIGNEMENT DEMEURENT ENCORE D'UNE EFFICACITE RELATIVE

L'arrêt de l'immigration économique en 1974 et le développement de l'immigration irrégulière ont conduit les gouvernements successifs, quelles que soient leurs orientations politiques, à enrichir, au cours des dix dernières années, l'arsenal des mesures administratives et judiciaires destinées à lutter contre l'immigration clandestine.

I.1.1. Les mesures d'éloignement procèdent majoritairement de décisions administratives

I.1.1.1. Les instruments juridiques

Les procédures conduisant à mettre en oeuvre l'éloignement des personnes en infraction à la réglementation sur l'entrée et le séjour des étrangers, sont de nature administrative ou de nature judiciaire.

I.1.1.1.1. Le refus d'entrée sur le territoire est opposé à l'étranger qui n'est pas en mesure de présenter les documents requis par le décret 82-442 du 27 mai 1982 pris

pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. En outre, l'accès du territoire *"peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion"* (article 5, 2§ de l'ordonnance).

Tout refus fait l'objet d'une décision écrite prise, en application de l'article 10 du décret du 27 mai 1982, par le fonctionnaire de la police nationale investi des fonctions de chef de poste ou par les fonctionnaires désignés par lui et titulaires au minimum du grade d'inspecteur.

Le refus d'entrée peut avoir trois suites :

- Le refoulement se traduit, à la frontière terrestre, par le maintien de l'étranger sur le territoire de l'Etat voisin.

- L'article 35 quater de l'ordonnance de 1945 précise les conditions et la durée du **maintien en zone d'attente** ¹ de l'étranger arrivé, soit par voie ferroviaire, soit par voie maritime ou aérienne, qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire, ou qui sollicite l'asile politique. Notamment, il est stipulé qu'au-delà de la période de quatre jours qui se déroule sous le contrôle du procureur de la République, le maintien en zone d'attente (qui ne saurait dépasser huit jours) est autorisé par ordonnance prononcée par le président du TGI ou un magistrat du siège délégué par lui. Cette ordonnance est susceptible d'appel. A titre exceptionnel, le maintien en zone d'attente peut être renouvelé au-delà de la période de douze jours dans les mêmes conditions pour une durée maximale de vingt jours au total. L'étranger retenu en zone d'attente peut bénéficier de l'assistance d'un interprète, d'un conseil ou d'un médecin, de la libre communication avec son consulat et toutes personnes de son choix. Il peut de surcroît *"quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination hors de France.. ."*.

- Peut être rattaché au refus d'entrée sur le territoire, **le refus d'admission** qui découle des articles 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale. Cette mesure qui découle des stipulations de la convention de SCHENGEN, dispose que dans une bande de 20 kilomètres comprise entre la frontière terrestre commune des Etats parties ainsi qu'autour des ports, gares et aéroports ouverts au trafic international, l'étranger en situation irrégulière fait l'objet d'un refus d'admission qui entraîne une décision d'éloignement dans les délais les plus rapides et, éventuellement, une décision de rétention pour la mise en oeuvre de l'éloignement.

1.1.1.1.2. L'interdiction du territoire français (ITF) est une mesure temporaire prononcée par une juridiction judiciaire, soit à titre principal, soit à titre complémentaire, sur la base :

- de l'article 19 de l'ordonnance de 1945, pour sanctionner une infraction à l'entrée ou au séjour,

¹ Les zones d'attente ont été créées par la loi du 6 juillet 1992, complétée par la loi du 27 décembre 1994, et le décret du 2 mai 1995 a précisé les conditions de leur accès par le Haut Commissariat pour les Réfugiés et aux associations humanitaires habilitées ;

- de l'article 27, alinéa 1, de la même ordonnance, pour sanctionner un étranger qui se serait soustrait à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée ou d'une mesure d'éloignement, ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une ITF, aurait pénétré sans autorisation sur le territoire,

- de l'article 27, alinéa 2, pour sanctionner un étranger qui ne présenterait pas les documents de voyage permettant l'exécution d'une mesure de reconduite, ou qui refuserait de communiquer les renseignements permettant cette exécution.

L'interdiction temporaire du territoire peut également être prononcée à l'encontre d'un étranger condamné pour :

- aide à l'entrée et au séjour d'un autre étranger (article 21 de l'ordonnance de 1945) ;

- emploi ou aide à l'emploi illégal de travailleurs étrangers (articles L 329-4, L 341-6, L 341-7-2, L 362-3, L 362-6, L 364-2-1, L 364-3-1 et L 364-5 du code du travail ;

- violation de la réglementation en matière d'hébergement collectif (loi du 27 juin 1973).

L'interdiction du territoire, temporaire ou définitive, prévue par l'article 131-30 du nouveau code pénal, peut enfin, être prononcée à l'encontre d'un étranger coupable d'autres crimes ou délits. Dix-huit articles du nouveau code pénal offrent cette possibilité pour environ deux cents infractions parmi les plus graves (crimes contre l'humanité, meurtres et assassinats, viols, trafic de stupéfiants, proxénétisme...).

1.1.1.1.3. Les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) sont des décisions prises, par les préfets de département et, à Paris, par le préfet de police à l'encontre des étrangers en situation irrégulière ou qui ont pénétré sur le territoire sans être munis des titres requis par la loi. L'APRF est une mesure de police administrative.

Les dispositions qui fondent les APRF figurent à l'article 22 de l'ordonnance de 1945. La section I énumère les cas de reconduite, et les sections II et III prévoient les dispositions particulières applicables en fonction des accords SCHENGEN.

Les arrêtés de reconduite à la frontière relèvent du contrôle du juge administratif dans le cadre d'un contentieux particulier organisé par l'article 22 bis de l'ordonnance (notamment : recours suspensif déposé dans les 24 heures de la notification de l'APRF, décision du président du tribunal administratif, ou de son délégué, dans les 48 heures de la saisine).

L'interdiction du territoire par décision administrative (IATF) (article 22, IV de l'ordonnance de 1945) est une sanction administrative, complémentaire à un APRF, prise par le préfet pour une durée maximale de un an en raison de la gravité du comportement ayant motivé la reconduite à la frontière. L'IATF est une décision distincte de l'APRF, elle doit être motivée et l'intéressé doit être mis à même de présenter ses observations. Elle emporte de plein droit reconduite à la frontière, mais en l'absence de référence aux

dispositions de l'article 22 bis de l'ordonnance, seul le recours normal pour excès de pouvoir peut être engagé.

1.1.1.1.4. Les reconduites d'office prises en application de certaines stipulations de la convention de SCHENGEN ont été introduites à l'article 26 bis de l'ordonnance de 1945 par la loi du 26 février 1992. Aux termes de ces dispositions, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent décider une reconduite d'office à l'encontre d'un étranger en situation irrégulière.

Cette reconduite d'office ne doit pas être confondue avec l'APRF.

Elle suppose que l'étranger soit inscrit au système d'information SCHENGEN (SIS) par un Etat membre aux fins de non-admission, au terme d'une procédure, dont la décision est exécutoire, conduite dans un des Etats parties. Cette reconduite d'office qui est légalement conditionnée par l'existence d'un signalement de l'étranger concerné, n'est pas soumise aux règles contentieuses spécifiques de l'article 22 bis. Cette mesure peut donner lieu à un recours contentieux devant le juge administratif dans les conditions du droit commun (recours pour excès de pouvoir, normalement non suspensif²).

1.1.1.1.5. Procédure dérogatoire, la réadmission a pour objet de permettre l'éloignement des personnes en situation irrégulière, nationaux des parties contractantes, mais aussi ressortissants de pays tiers ayant séjourné ou transité par le territoire de la partie requise. Des **accords de réadmissions** existent entre la France et un certain nombre d'Etats étrangers (cf. annexe 1). De tels accords n'existent pas encore pour les pays d'Afrique francophone, mais les conventions d'établissement conclues entre la France et certains de ces pays - Mali, Togo, Gabon Centrafrique, Congo, Sénégal - comportent une clause particulière relative aux mesures d'expulsion. Trois d'entre elles (conventions franco-malienne, franco-togolaise et franco-gabonaise) prévoient également des dispositions en matière d'éloignement.

Les premiers accords de réadmission signés entre 1960 et 1965 l'ont été avec des pays qui ne pouvaient être considérés comme étant des pays d'émigration. Leur dispositif concerne donc essentiellement des mécanismes de reprise de ressortissants étrangers d'Etats tiers entrés sur le territoire national après avoir séjourné sur le territoire de l'autre partie signataire ou après avoir franchi illégalement la frontière commune.

Avec le développement de l'immigration clandestine, notamment par le biais de détournements de procédure (utilisation frauduleuse de visas, demandes d'asile infondées, mariages de complaisance, faux étudiants), il est apparu nécessaire de mettre l'accent sur des procédures permettant de faciliter la délivrance de **laissez-passer consulaires**³. En effet, de plus en plus de ressortissants étrangers en situation irrégulière font disparaître leur document de voyage ou déclarent des nationalités fictives, ce qui rend difficile, voire impossible, la mise en oeuvre des mesures d'éloignement prises à leur encontre sans la collaboration des autorités des pays dont les personnes démunies de document sont susceptibles d'avoir la nationalité.

Ce nouveau type d'accord repose sur la présomption de nationalité attestée par des indices objectifs dûment recensés et qui, contrôlée par le consulat du pays concerné,

² Voir CE 22 mai 1996, M. LAUTARU, Req.n°176895.

³ permettant le renvoi d'un étranger vers le pays qui le reconnaît comme l'un des siens.

débouche sur la délivrance d'un document de voyage⁴. L'accord entre les Etats SCHENGEN et la Pologne et ceux signés avec la Roumanie et la Bulgarie ainsi que les protocoles souscrits avec les trois pays du Maghreb, reposent sur ces principes.

Par ailleurs, une autre pratique tend à se généraliser, celle de négocier systématiquement des accords de réadmission préalables, chaque fois qu'il est procédé à la suppression de l'obligation de visa, même lorsqu'il s'agit d'Etats présentant un faible risque migratoire (Chili et Argentine).

La réadmission dans le cadre des accords de SCHENGEN est régie par la convention d'application du 19 juin 1990⁵ dont les stipulations ont été introduites à l'article 33 de l'ordonnance de 1945. La France est liée par un accord de réadmission avec chacun de ses partenaires Schengen, à l'exception de la Grèce.

1.1.1.1.6. L'expulsion (AME) est la plus ancienne des mesures d'éloignement. Elle est régie aujourd'hui par les dispositions des articles 23 à 26 de l'ordonnance de 1945.

Sous réserve des dispositions de l'article 25 qui définit les cas où l'étranger ne peut faire l'objet d'une expulsion, cette mesure peut être prononcée par arrêté du ministre de l'intérieur si la présence de cet étranger constitue une menace grave pour l'ordre public. A tout moment, l'arrêté d'expulsion peut être abrogé dans les mêmes formes.

Préalablement à la décision ministérielle, l'étranger est entendu par une commission composée de magistrats de l'ordre judiciaire et d'un magistrat de l'ordre administratif. L'étranger, qui peut bénéficier d'une aide juridictionnelle, peut faire valoir, devant la commission, les raisons qui militent contre son expulsion. La commission établit un procès-verbal et formule un avis motivé. L'un et l'autre sont transmis au ministre de l'intérieur qui statue.

L'expulsion, prononcée en cas d'urgence absolue, fait obstacle aux dispositions de l'article 24 (convocation devant la commission), lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat, elle peut en outre s'appliquer aux personnes protégées par l'article 25 (cas dans lesquels l'expulsion ne peut être prononcée). Enfin, lorsqu'elle intervient à la fois pour urgence absolue et nécessité impérieuse, l'expulsion fait obstacle aux articles 24 et 25. Toutefois, ni l'urgence absolue ni la nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ne peuvent s'appliquer à l'étranger mineur de 18 ans.

L'expulsion peut être exécutée d'office par l'administration.

⁴ si les vérifications ultérieures démontrent que l'intéressé n'a pas la nationalité présumée, celui-ci doit être repris. Dans la pratique, le taux d'erreur est marginal et cette dernière clause ne joue guère.

⁵ qui prévoit, notamment dans son article 23 que " lorsque le départ volontaire de l'étranger (en situation irrégulière) n'est pas effectué [...] l'étranger doit être éloigné du territoire de la partie contractante sur lequel il a été appréhendé, dans les conditions prévues par le droit national de cette partie contractante. [...] L'éloignement peut être réalisé du territoire de cet Etat vers le pays d'origine de cette personne ou tout autre Etat dans lequel son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission conclus par les parties contractantes ".

I.1.1.2. La mise en oeuvre des mesures d'éloignement

Quand l'étranger ne quitte pas de lui-même le territoire, il importe que l'administration s'assure de sa personne afin de mettre à exécution la mesure d'éloignement. Les dispositions juridiques qui permettent cette mise à exécution relèvent de l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945.

A cette fin, ont été créés, en 1984, **les centres de rétention administrative** (CRA) pour héberger dans des conditions satisfaisantes et pour une durée maximale actuelle de dix jours, les étrangers interpellés sur le territoire national et en instance d'éloignement, tout en leur permettant d'exercer les droits qui leur sont garantis (assistance d'un interprète, d'un conseil ou d'un médecin, libre communication avec leur consulat et les personnes de leur choix).

Sites de transit proches du lieu d'interpellation ou lieux d'accueil et de regroupement, situés à proximité du lieu d'embarquement, ces *"locaux ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire"* ont été financés à l'origine pour moitié par les ministères de l'intérieur et de la défense et pour l'autre moitié par les autres départements ministériels. Puis ils ont été confiés au ministère de la justice, et plus précisément à la direction de l'administration pénitentiaire, pour *"la gestion hôtelière... et l'ensemble des dépenses courantes d'entretien et de fonctionnement"*, au ministère des affaires sociales, pour le *"dispositif d'accompagnement social"*, aux ministères de l'intérieur et de la défense, pour le greffe, la garde et l'escorte des retenus.

La gendarmerie assure actuellement la surveillance de 3 CRA sur 18 (Le Mesnil-Amelot, 140 places, Rivesaltes 20 places et Strasbourg 20 places). Du côté police, 530 places dont 196 au titre de la préfecture de police, sont disponibles et surveillées par des fonctionnaires de la sécurité publique, des CRS et de la DICCILEC⁶. En 1995, 18 334 personnes ont transité dans ces centres.

L'administration pénitentiaire a, de son côté, développé, à partir de 1994 et plus précisément en 1996⁷, la déconcentration de la gestion hôtelière des centres de rétention, dont la responsabilité est désormais confiée aux directions régionales des services pénitentiaires (gestion des personnels vacataires, gestion administrative et financière).

La décision motivée de mise en rétention est prise par le représentant de l'Etat dans le département qui en informe immédiatement le procureur de la République. Si dans un délai de 48 heures⁸ la mesure d'éloignement n'a pu intervenir, le président du TGI ou un juge délégué par lui, se prononce par ordonnance, après audition du représentant du préfet (si celui-ci, est présent) et de l'étranger (assisté ou non de son conseil) sur la prolongation de la rétention. A titre exceptionnel et lorsque l'étranger présente des garanties, le juge peut transformer la rétention en assignation à résidence. La jurisprudence de la 2ème chambre civile de la Cour de cassation (arrêt BECHTA 28 juin 1985) donne au juge judiciaire le pouvoir, non de se prononcer sur la légalité de la décision de mise en rétention (qui ne peut

⁶ DICCILEC : direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins.

⁷ Note du directeur de l'administration pénitentiaire (AP) du 22 avril 1996.

⁸ La loi n°97-396 du 24 avril 1997 (art.13) a porté de 24 à 48 heures la durée initiale de la mise en rétention, sans en modifier la durée globale.

être appréciée que par le juge administratif⁹) mais de refuser la prolongation si l'interpellation ou la procédure subséquente à la mise en rétention est entachée d'irrégularité.

L'application de cette prolongation prend fin à l'expiration d'un délai ramené de 6 à 5 jours après le prononcé de l'ordonnance par la loi du 24 avril 1997. Ce délai peut-être prorogé par le juge judiciaire d'une durée maximale de soixante-douze heures. Les ordonnances sont susceptibles d'appel du fait de l'intéressé, du ministère public et du représentant de l'Etat dans le département. Les recours ne sont pas suspensifs¹⁰.

Aux termes de l'article 132-70-1 du nouveau code pénal, le tribunal peut décider, à l'encontre d'un étranger reconnu coupable de faire obstruction à une mesure d'éloignement par non communication des documents ou renseignements nécessaires (art. 27 alinéa 2 de l'ordonnance de 1945), un ajournement du prononcé de la peine assorti "**d'une rétention judiciaire**" et d'une injonction à communiquer aux autorités administratives les documents ou renseignements utiles.

Les centres de rétention judiciaire (CRJ) ont été progressivement mis en place à partir de la loi du 30 décembre 1993. Il s'agit également de locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire. Leur capacité d'accueil est encore très limitée (29 places) et leur localisation géographique excentrée par rapport aux juridictions les plus saisies de ce type d'infractions. En 1995, 57 personnes sont passées par les CRJ et 211 en 1996.

La durée maximale de la rétention judiciaire est de trois mois. Bien qu'il s'agisse d'une privation de liberté, la rétention est différente de la détention et le retenu judiciaire bénéficie de droits supérieurs à ceux reconnus aux personnes incarcérées ou retenues administrativement (droit d'assistance, visites, sorties sous escorte...). Il peut en effet demander la levée de la mesure prononcée à son encontre, notamment après avoir fourni à l'autorité administrative les documents de voyage permettant l'exécution de la mesure d'éloignement ou communiqué les renseignements permettant cette exécution. Il peut également à tout moment demander à comparaître à nouveau devant le juge pénal.

L'ensemble de ces dispositions rend complexe la mise en oeuvre de procédures où interfèrent, afin de garantir les libertés publiques et individuelles, les juridictions des deux ordres (cf. annexe 2).

Cette mise en oeuvre est d'autant plus délicate qu'elle est enfermée dans des délais légaux très stricts, inférieurs bien souvent à ceux pratiqués dans la plupart des Etats de l'Union européenne (cf. annexes 3 et 4).

⁹Dans un avis contentieux (CE, 26 mai 1995, Mme YILMAZ, Req. n°164 880), le Conseil d'Etat a conclu à la compétence du juge administratif pour connaître, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir de droit commun, du contentieux de la décision initiale de mise en rétention. Quant à la Cour de Cassation, elle dénie au juge délégué compétence pour se prononcer sur la question.

¹⁰ Suivant les dispositions issues de la loi du 24 avril 1997 (art.13), le procureur de la République peut désormais demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer le recours suspensif s'il estime que l'étranger dont la rétention n'a pas été prorogée, ne présente pas de garanties de représentation effectives (Ordonnance du 2 novembre 1945, art. 35 bis, alinéa 13).

I.1.1.3. Le caractère dominant des mesures administratives

Outre les non-admissions aux frontières (43 775 en 1996, cf. cahier I, chapitre 2 "le contrôle aux frontières"), il convient, en premier lieu, de compter au nombre des décisions administratives d'éloignement les refoulements accompagnés d'une admission en zone d'attente en application de l'article 35 quater de l'ordonnance de 1945. Pour 1995, 5 468 personnes étaient passées par les zones d'attente. Pour 1996, les données sont très comparables puisque l'on décompte 5 646 personnes se décomposant comme suit : 3 816 non admis, 1 224 voyageurs dont le transit a été interrompu et 606 demandeurs d'asile. La durée moyenne du séjour en zone d'attente est de 33 heures pour les non admis, 26 heures pour les transits interrompus et 92 heures pour les demandeurs d'asile.

Pour ce qui concerne les mesures d'éloignement au sens strict du terme, il convient tout d'abord de rappeler que ces mesures dépendent pour partie des infractions relevées. Cette tâche revient en priorité aux services de la DICCILEC en liaison étroite avec les autres services de police et la gendarmerie dans le cadre notamment des plans départementaux de sécurité.

Ce schéma théorique souffre de divers dysfonctionnements plus ou moins sensibles suivant les départements. Les effectifs de la DICCILEC sont, sauf exceptions, concentrés aux frontières terrestres et maritimes ainsi que sur les aéroports les plus importants. De ce fait, la constatation des infractions revient, dans une partie non négligeable du territoire, à la sécurité publique et à la gendarmerie. Il n'est pas certain que la recherche des infractions au séjour soit toujours une priorité pour ces services. Pour la gendarmerie, on relève une baisse très sensible des faits constatés en 1996 (4 535 pour la France métropolitaine et 5 280 pour la Guyane) contre respectivement 6 022 et 11 319 infractions constatées en 1995. En ce qui concerne la police nationale, la comparaison entre les faits constatés par l'ensemble des services en 1995 et en 1996 (respectivement 48 368 et 43 539) fait apparaître une baisse de 10 %. Si les données relatives à la DICCILEC marquent une légère progression (+ 1,5 %), celles de la sécurité publique sont en baisse de 24,2 % (16 122 faits constatés en 1996 contre 21 274 en 1995). Ces chiffres pourraient laisser penser, en première analyse, à un "désengagement", encore que d'autres facteurs (diminution de la pression migratoire en provenance de l'Europe centrale, et effets dissuasifs de la législation de 1993) aient été évoqués devant la mission. Quoiqu'il en soit, il n'est pas exclu que **la création de la DICCILEC par le décret n°94-885 du 14/10/1994 qui, sur d'autres points, a eu des effets bénéfiques, ait démobilisé l'ensemble des autres services** (sollicités par d'autres délinquances) quant à la recherche des infractions à l'ordonnance de 1945.

Par ailleurs, on peut estimer que mesures administratives et judiciaires sanctionnent moins d'une infraction sur deux (cf. annexe 5). Cette situation paraît tenir au fait que les services de police et de gendarmerie ont tendance, en raison de la complexité des procédures, à ne soumettre à l'appréciation des autorités judiciaires et administratives que les affaires susceptibles d'aboutir à un éloignement effectif.

Enfin, on ne saurait sous-estimer la perception particulière des infractions au séjour : il s'agit en effet d'une délinquance essentiellement "formelle", sans victime clairement identifiée, alors même que l'étranger est susceptible de bénéficier facilement de la sympathie du public.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des décisions de toute nature prononcées entre 1990 et 1996.

MESURES PRONONCEES

(Source DLP AJ)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ITF ART. 19 & 27	8 597	8 693	10 834	10 203	10 759	7 955	8 808
ITF, PEINES COMPLEMENTAIRES POUR INFRACTIONS A D'AUTRES, LEGISLATIONS (NOTAMMENT STUPEFIANTS)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1750
SOUS-TOTAL DES MESURES JUDICIAIRES	8 597	8 693	10 834	10 203	10 759	7 955	10 558
APRF ART. 22 SUR INTERPELLATION							14 485
	9 641	32 673	42 281	36 604	34 041	33 430	
APRF ART. 22 VOIE POSTALE							15 148
APRF ART. 26 BIS AL.2, RECONDUITE D'OFFICE (CONVENTION SCHENGEN)	-	-	-	-	-	185	207
A.M.E. ART. 23 & 26	384	506	577	722	1 153	1 026	1 166
READMISSIONS (ART.33), POUR L'ESSENTIEL VERS DES ETATS SCHENGEN							2479
SOUS-TOTAL DES MESURES ADMINISTRATIVES	10 025	33 179	42 858	37 326	35 194	34 641	33 485
TOTAL GENERAL	18 622	41 872	53 692	47 529	45 953	42 596	44 043

Le tableau ci-dessus montre que le rapport de 1 à 3 entre les mesures judiciaires et les mesures administratives est pratiquement constant depuis 1991 pour la période considérée. Toutefois, les APRF par voie postale n'ayant pas la même portée sur le plan des poursuites effectives, il est plus juste de ne pas en tenir compte dans le calcul. Déduction faite de ceux-ci, le rapport est, pour 1996, de 1 à 2.

On relèvera par ailleurs un net fléchissement à partir de 1995 des mesures judiciaires fondées sur les articles 19 et 27 de l'ordonnance. Cette situation est la conséquence de la circulaire du 11 juillet 1994 du garde des sceaux aux procureurs généraux et procureurs de la République, qui rappelle qu'à la suite des lois des 24 août et 30 décembre 1993, il appartient aux autorités administratives *"de prévenir l'entrée en France des étrangers ne remplissant pas les conditions légales, de sanctionner par la reconduite à la frontière les entrées et les séjours irréguliers, d'exécuter les décisions administratives et judiciaires d'expulsion et d'interdiction du territoire..."* et *"qu'il revient aux autorités judiciaires de réprimer les étrangers qui se soustraient aux décisions précitées, les responsables des filières d'immigration clandestine, les employeurs qui ont recours irrégulièrement à la main d'oeuvre étrangère, tout en contrôlant le respect des droits des personnes..."*. En application de ces principes, la même circulaire précise que les procureurs de la République n'exerceront *"dorénavant l'action publique pour entrée et séjour irrégulier qu'envers les étrangers ayant aussi commis une autre infraction de nature correctionnelle ou criminelle justifiant l'engagement de poursuites ou faisant l'objet de recherches judiciaires ou de convocation en justice pour autres causes..."*

Depuis lors, le garde des sceaux a, par une circulaire du 26 septembre 1995, modifié sa position et demandé aux parquets de poursuivre plus systématiquement les infractions à l'entrée et au séjour, ce qui explique l'augmentation relative des ITF prononcées en 1996.

I.1.2 Malgré leur coût, les mesures d'éloignement sont encore d'une efficacité limitée

Sur l'année 1995 on peut estimer à 370 millions de francs environ l'ensemble des charges relatives à la mise en oeuvre des mesures d'éloignement (garde des centres, escortes, services des préfectures, intervention des juridictions, transports...).

En regard, le nombre d'étrangers effectivement éloignés s'élève pour la même année à 10 200 personnes.

Ceci tient à l'écart constaté entre les mesures décidées et les mesures effectivement exécutées. Le tableau ci-après rapproche ces deux données (hors réadmissions article 33) pour les quatre dernières années.

	MESURES PRONONCEES	MESURES EXECUTEES	POURCENTAGE
1993	47 529	8 695	18 %
1994	45 953	11 281	25 %
1995	42 596	10 197	24 %
1996	41 564	12 330	30 %

Si on ajoute en 1996 les réadmissions dont on ne tenait pas antérieurement les statistiques, le taux des mesures exécutées passe à 33 %.

Ces résultats méritent l'analyse.

Le bilan de l'éloignement pour 1996 (cf. annexe 6) montre que, suivant la nature de la mesure, le taux d'exécution varie considérablement :

- interdictions du territoire (art. 19 et 27) : 34 % de mesures exécutées,
- autres interdictions du territoire : 57 % de mesures exécutées,
- APRF sur interpellations (art. 22) : 50 % de mesures exécutées,
- APRF par voie postale (art. 22) : 0 % de mesures exécutées,
- reconduites d'office (art. 26 bis alinéa 2) : 78 % de mesures exécutées,
- AME (art. 23 et 26) : 62 % de mesures exécutées,
- réadmissions (SCHENGEN principalement) : 96 % de mesures exécutées.

Le taux nul d'exécution des APRF par voie postale conduirait à condamner cette procédure si cette mesure ne permettait pas l'inscription au fichier des personnes recherchées qui autorisera la reconduite en cas d'interpellation ultérieure.

I.1.3 L'identification des étrangers reste encore aujourd'hui la principale pierre d'achoppement des procédures d'éloignement

Pour l'année 1996, les causes de la non exécution des mesures sont pour :

- 49 % l'étranger introuvable (qui concerne pratiquement tous les APRF par voie postale),
- 31 % le défaut de document d'identité, (dont 47 % touche les APRF sur interpellations et 50 % les interdictions du territoire),
- 5 % les refus d'embarquement,

- 1 % l'absence de moyen de transport,
- 13 % les autres cas.

Pour l'essentiel, cette dernière catégorie concerne les procédures affectées par une décision juridictionnelle soit que l'APRF ait été annulé par le juge administratif (728 en 1996 soit 17 % des recours)¹¹, soit que le juge judiciaire ait transformé une rétention en assignation à résidence (1393 en 1996 soit 5 % des procédures), voire même qu'il ait libéré l'étranger (1 570 en 1996 soit 7 % des procédures). Le contrôle exercé par les juges au titre de la sauvegarde des libertés individuelles n'est donc pas la cause essentielle de l'inexécution des mesures d'éloignement. Tout au plus ces **données soulignent le manque de sécurité juridique de certaines interpellations qui conduit le juge judiciaire à remettre en liberté l'étranger, et la faiblesse de l'argumentation juridique de certains dossiers venant à l'appui d'APRF attaqués devant le juge administratif.**

La régularité de l'ensemble de la procédure est d'autant plus importante que la Cour de Cassation (arrêt du 28/2/1996, RASMI c/préfet du Haut-Rhin) ayant jugé que la procédure de la rétention ne peut recevoir application qu'une fois pour la mise à exécution d'un même APRF, l'échec d'une première tentative d'exécution rend particulièrement aléatoire une mise à exécution forcée ultérieure du même arrêté.

Les 49 % relatifs aux étrangers introuvables sont incontournables puisque, par nature, ils concernent des personnes qui passent dans la clandestinité dès lors que l'administration leur notifie une invitation à quitter le territoire. Il convient toutefois de souligner que leur interpellation ultérieure permettra la mise en oeuvre de la mesure d'éloignement qui les frappe sous réserve que, dans les délais de la rétention administrative, les services soient en mesure de les identifier.

Le problème de l'identification reste aujourd'hui la principale pierre d'achoppement de la bonne exécution des mesures de reconduite. En l'absence de documents permettant de connaître la nationalité de nombre d'étrangers interpellés ou sortant de prison, un tiers des reconduites a été voué à l'échec en 1996 (cf. supra, absence de documents 31 %). Pratiquement, un étranger sur deux étrangers interpellés et un étranger sur deux sortant de prison et faisant l'objet d'une ITF ne peuvent être reconduits à la frontière. Si cette situation peut s'expliquer, dans le cadre des interpellations, par les délais très courts dont disposent les services pour obtenir des représentants des Etats dont relève éventuellement l'étranger considéré, le laissez-passer consulaire, cette explication ne peut être retenue pour les personnes incarcérées, pour lesquelles l'administration aurait pu mettre à profit le temps de détention pour les identifier (malgré souvent plusieurs alias) et les faire reconnaître par un pays.

Malgré la mise en place des cellules régionales mixtes DICCILEC / administration pénitentiaire¹² qui ont permis de mieux coordonner les sorties de prison et la mise en oeuvre des mesures d'éloignement, les reconduites des étrangers sortant de prison ne sont toujours pas satisfaisantes car elles butent sur le problème de l'identification. Les conventions consulaires bilatérales permettent aux détenus de ne rencontrer leur consul que

¹¹ entre 1993 et 1996 les recours contre les APRF ont progressé de 25 % et le nombre d'annulation de 58 %

¹² circulaire MI/MJ du 26 octobre 1995.

s'ils le souhaitent, possibilité qui n'est pas offerte aux étrangers en rétention. De ce fait, les détenus libérés sont souvent, à leur sortie de prison, mis en rétention afin de pouvoir, dans le délai de dix jours, être présentés aux autorités de leur(s) pays avec les mêmes modestes chances de succès que tous les autres étrangers retenus dans les centres de rétention administrative.

I.2. LES PROPOSITIONS

Les propositions de la mission tendent successivement à remédier aux principales difficultés pratiques rencontrées tout au long de la procédure d'éloignement, à diminuer le nombre et l'enchevêtrement des interventions juridictionnelles, sans restreindre pour autant les garanties offertes à l'étranger retenu, enfin à clarifier la situation des centres de rétention administrative ou judiciaire.

I.2.1. Remédier aux principales difficultés pratiques constatées

I.2.1.1. La régularité de l'interpellation

Contrôlée tant par les magistrats du parquet, qui opèrent un premier tri, que par les magistrats du siège appelés à se prononcer soit dans le cadre des poursuites pénales, soit dans le cadre de la prolongation de la rétention administrative, l'irrégularité de l'interpellation conduit à la remise en liberté immédiate de l'étranger clandestin

- Il appartient aux parquets, dans les réunions d'OPI ou à l'occasion d'événements particuliers (ex. Vigipirate), de faire preuve de pédagogie vis à vis des services de police ou de gendarmerie pour expliquer la jurisprudence, les erreurs à ne pas commettre et favoriser ainsi, y compris par la diffusion de modèles, une formulation adéquate des motifs des contrôles d'identité préventifs transcrits dans les PV d'interpellation.

I.2.1.2. La réunion des éléments constitutifs des infractions à l'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945

Certains parquets considèrent que les termes de l'article 27 alinéa 1 de l'ordonnance de 1945 ne permettent de sanctionner que le refus de se soumettre à l'exécution forcée d'une mesure de refus d'entrée, d'expulsion ou de reconduite, ainsi que le constat, en flagrance, de la pénétration sur le territoire national malgré l'existence d'un arrêté d'expulsion non rapporté ou d'une interdiction du territoire dont la durée n'est pas expirée. La même remarque pourrait être faite à propos de l'art. 33 dernier alinéa de l'ordonnance de 1945.

- Pour lever toute ambiguïté, il serait opportun de compléter ces dispositions par la mention "aura pénétré **ou se sera maintenu** sans autorisation sur le territoire national"

L'article 27 alinéa 2 est généralement employé de façon frileuse par le ministère public.

- Il conviendrait de rappeler aux parquets que l'élément intentionnel de l'obstruction à l'éloignement est notamment caractérisé par l'attitude de l'étranger qui tente de masquer son identité par la prise d'alias et énonce de façon contradictoire plusieurs nationalités successives durant le délai de la rétention administrative pour échapper à la reconnaissance d'un consul.

I.2.1.3. L'identification

Les étrangers interpellés en situation irrégulière sont en majorité dépourvus de documents transfrontières permettant de s'assurer de leur identité et de leur nationalité.

Il faut donc augmenter les chances d'identification de ces clandestins notamment lorsqu'ils n'ont pas poursuivi leurs démarches entreprises, dès leur arrivée sur le sol français, pour obtenir l'asile politique, lors de l'enquête de flagrance comme au cours de leur incarcération.

*** lors d'une demande d'asile politique interrompue**

Il a été précisé, à Roissy, que les deux-tiers des étrangers qui se présentent aux frontières en sollicitant l'asile politique et bénéficient, après examen de leur situation par un agent de l'OFPRA mis à disposition du ministère des affaires étrangères, d'un sauf-conduit de 6 jours de la DLPAJ pour déposer leur demande, ne se rendent pas au siège de l'OFPRA ou à la préfecture, pour procéder à cette formalité

- **La prise des empreintes et des photographies des demandeurs d'asile** pourrait être effectuée, dès le moment de la rétention de ces étrangers en zone d'attente et de la sollicitation de l'asile, par l'officier de quart de la DICCILEC, pour intégration au fichier de l'OFPRA.

*** lors de l'enquête de flagrance**

- Il convient d'accumuler toutes les possibilités d'identification immédiate ou ultérieure, par:

- la **prise d'empreintes systématique** au moment de l'interpellation, ce qui suppose le développement et la généralisation des cellules de police technique de proximité

- l'alimentation des fichiers accessibles aux services de police et de gendarmerie par les fiches de signalisation détenues par l'OFPRA relativement aux seuls **déboutés du droit d'asile** (cf 1er cahier "Entrée séjour" IV - 3.2.2.),¹³

- et à terme, par la consultation du fichier européen **Eurodac**.

- Des directives devraient systématiquement être données par les parquets aux services d'enquêtes aux fins suivantes :

- utiliser à plein le temps de la garde à vue pour procéder à toutes investigations et vérifications utiles sur les indices d'identification fournis par l'intéressé (au besoin par voie de perquisition, ce qui permet au surplus de vérifier l'existence de bagages et de les récupérer),

- noter le résultat des investigations effectuées (y compris par téléphone) au procès-verbal,

- éviter de placer sous scellé, à l'exception des faux intégraux, les documents d'identité et transfrontières (ils peuvent être éventuellement photocopiés pour les besoins de la procédure) mais au contraire les faire joindre systématiquement à la fouille de l'intéressé, afin de permettre leur transmission aux services qui le prendront successivement en charge jusqu'à son éloignement (administration pénitentiaire, préfecture).

- Tous les intervenants doivent avoir à l'esprit que la détermination de la nationalité de l'étranger en séjour irrégulier est aussi primordiale que la preuve de l'infraction. Il conviendrait dès lors que le service premier saisi constitue systématiquement une **cote de personnalité** dans laquelle seraient incluses les copies de toutes les pièces contenant des indices d'identification et de nationalité (indications données par l'intéressé et par PV sur son identité et sa nationalité, fiches d'identité judiciaire récapitulant le résultat des comparaisons d'empreintes effectuées, photocopies des documents détenus, nationalité des personnes interpellées en même temps, etc.). Cette cote serait transmise à la préfecture lorsque le traitement administratif est privilégié, ou au parquet, en cas de traitement pénal ; une fois la condamnation prononcée et devenue définitive, le parquet veillerait à l'adresser au service des étrangers de la préfecture intéressée.

¹³ Suivant les dispositions de la loi du 24 avril 1997 (art.3), l'autorité publique est habilitée à procéder au traitement automatisé des relevés d'empreintes digitales des ressortissants étrangers hors Union européenne, qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour, qui s'avèrent en situation irrégulière ou qui font l'objet d'une mesure d'éloignement ; les données du fichier ainsi constitué sont accessibles aux agents dûment habilités des services de police et de gendarmerie pour l'identification des étrangers en vue de leur éloignement (Ordonnance du 2 novembre 1945, art.8-3). Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel a invalidé les dispositions qui ouvraient aux mêmes fins l'accès au fichier des demandeurs du statut de réfugié, c'est motif pris des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la garantie du droit d'asile (Décision n°97-389 DC du 22 avril 1997). On ne saurait exclure, dans ces conditions, que les services de police et de gendarmerie puissent se faire communiquer les données du fichier concernant les déboutés définitifs du droit d'asile qui n'ont plus de titre à bénéficier de la protection accordée aux demandeurs et aux réfugiés.

Cette analyse et la conclusion qui en découle ne sont pas partagées par l'inspection générale du ministère des affaires étrangères qui estime que l'exigence fondamentale de protection et de confidentialité sur laquelle se fonde la décision du Conseil constitutionnel et à laquelle ce dernier attribue la valeur d'un principe constitutionnel fait obstacle à toute communication par l'OFPRA de données signalétiques à caractère personnel figurant dans ses fichiers, cela quel que soit l'aboutissement des demandes d'asile en vue desquelles ces données ont été spécifiquement et exclusivement recueillies.

* en cas d'incarcération

Cette période doit également être mise à profit pour établir la nationalité de l'étranger en situation irrégulière.

- Lors de l'établissement du réquisitoire définitif, il appartient au parquet de constituer une copie de cette **cote personnalité**, complétée par l'adjonction des éléments d'identification et de nationalité recueillis au cours de l'instruction et de la détention, puis de la transmettre au service de l'exécution des peines qui l'adressera, le moment venu, à la préfecture avec l'extrait de jugement portant condamnation à une interdiction du territoire.

Les cellules régionales de suivi des étrangers incarcérés, constituées à la suite de la circulaire interministérielle MI-MJ du 27 octobre 1995 adressée aux préfets et aux directeurs régionaux des établissements pénitentiaires ont, à l'évidence, favorisé l'accueil par les greffes des établissements pénitentiaires des fonctionnaires de la DICCILEC chargés de rassembler les éléments d'identification des étrangers incarcérés, la signalisation plus systématique de ces "sans papier", et, dans certains cas, l'extraction des détenus en vue de leur présentation aux consuls. Cependant, au delà de la tenue de statistiques permettant de mesurer mois après mois les progrès enregistrés dans le domaine de l'éloignement des étrangers incarcérés, le niveau régional choisi en raison des découpages administratifs de l'administration pénitentiaire ne paraît ni pertinent (la cartographie de la couverture du territoire par la DICCILEC est différente) ni suffisant, notamment lorsqu'il existe de gros établissements pénitentiaires et une présence massive d'étrangers incarcérés. A noter enfin que la circulaire sus-évoquée n'a pas été communiquée pour information aux premiers présidents des cours d'appel et présidents des TGI ; elle est ignorée de la plupart des conseillers spécialisés et juges de l'application des peines.

- Il convient donc de :
 - de diffuser les directives adressées au personnel pénitentiaire sur ce point aux premiers présidents, aux conseillers délégués à l'application des peines, aux présidents et aux juges spécialisés,
 - de généraliser, dans tous les départements frontaliers et dans ceux qui rassemblent une forte présence étrangère (Paris, région parisienne, Bouches du Rhône, Rhône, notamment), la création, auprès des établissements pénitentiaires importants, de **cellules d'identification** composées de personnels de l'administration pénitentiaire et de la DICCILEC (ou à défaut de la gendarmerie), chargées de mettre en oeuvre toutes les opérations qui doivent permettre l'éloignement effectif et de prévoir les moyens supplémentaires nécessaires à leur bon fonctionnement,
 - d'inviter les membres de ces cellules à prendre contact avec les parquets et à se faire délivrer, conformément à l'art. R 156 du code de procédure pénale, copie des pièces du dossier pénal qu'il leur paraîtrait utile de présenter aux autorités consulaires aux fins de reconnaissance de leurs nationaux.

Les constatations effectuées par la mission démontrent encore qu'à une exception près (TGI de Nice), les magistrats de l'application des peines sont nombreux à ignorer ou à refuser d'utiliser la faculté, qui leur est offerte par le nouvel article 729-2 du code de procédure pénale, de prononcer une libération conditionnelle sans consentement.

- Il appartient aux services de l'exécution des peines des parquets de constituer l'interface entre les JAP et le service des étrangers de la préfecture, c'est à dire :

- de rappeler périodiquement à ces magistrats l'intérêt de cette mesure qui permet l'exécution effective de la peine complémentaire d'interdiction du territoire prononcée par la juridiction de jugement, contribue à diminuer la surpopulation carcérale ou à favoriser l'exécution d'autres peines d'emprisonnement qui ne le sont pas, faute de place ;

- de tenir un tableau de bord des étrangers condamnés susceptibles de bénéficier d'une réduction de peine ou d'une **libération conditionnelle** ;

- de se rapprocher du service préfectoral compétent pour l'informer de l'éventualité du prononcé de ces mesures ;

- de veiller à requérir cette mesure lorsque l'étranger est susceptible d'être effectivement embarqué pour son pays de destination ;

- de mettre en place, en concertation avec les préfets, les indicateurs nécessaires à l'évaluation du nombre des mesures ainsi prononcées et de leurs résultats ;

- et enfin de communiquer aux magistrats spécialisés ces résultats.

Les transactions douanières qui mettent fin à la contrainte par corps subie par l'auteur d'une infraction à la législation sur les stupéfiants, aboutissent à la libération immédiate de celui-ci, sans que le service des étrangers de la préfecture en soit informé et puisse mettre en oeuvre l'éloignement de l'étranger condamné à une interdiction du territoire national de ce chef.

- La question doit être traitée dans le cadre du dialogue noué entre la direction des affaires criminelles et la direction générale des douanes, de telle sorte que **les parquets soient mieux associés ou, à tout le moins, informés des transactions en cours et des perspectives** de libération éventuelle de l'étranger, à charge pour eux de retransmettre ces informations au service chargé de préparer l'éloignement.

I.2.1.4. La reconnaissance de l'étranger par son consulat

Le consentement des étrangers est généralement requis pour permettre l'information de leur consulat sur leur incarcération, en application d'un certain nombre de conventions consulaires bilatérales qui ne s'appliquent pas aux personnes placées en rétention administrative ou judiciaire.

Les consuls refusent d'ailleurs généralement de se déplacer en milieu pénitentiaire. Ainsi, en région parisienne, le consul d'Algérie vient une fois par mois à la maison d'arrêt de la Santé et le consul du Maroc n'accepte de se déplacer qu'à Nanterre. Lorsqu'exceptionnellement ils se déplacent, les étrangers incarcérés refusent souvent de les recevoir et de communiquer avec eux.

Cette situation s'oppose, de fait, à l'utilisation effective du temps d'incarcération pour préparer l'éloignement de l'étranger en situation irrégulière et conduit à la multiplication des escortes aux consulats, durant la période de rétention administrative.

- Conformément aux conclusions du rapport IGA-IGSJ d'avril 1993, la **voie administrative** permise par l'art. 22 de l'ordonnance de 1945 devrait être **privilégiée en cas**

d'infraction isolée à l'article 19, en particulier pour les nationaux des pays liés actuellement à la France par des conventions bilatérales de réadmission exigeant le consentement de la personne incarcérée avant toute information de son consulat (cf. liste en annexe 1).

- Certaines de ces conventions, notamment celles liant la France avec des Etats à forte émigration anciennement placés sous souveraineté française, mériteraient d'être renégociées en vue de leur **transformation en accords de réadmission**, dans la mesure où, dans leur rédaction actuelle, elles permettent à l'étranger de bénéficier d'un régime destiné à le protéger politiquement alors qu'il est auteur d'infractions de droit commun. Il en est particulièrement ainsi des **conventions consulaires** du 9 mars 1962 (Mali), 25 avril 1963 (Madagascar), 7 février 1964 (Mauritanie), 28 juin 1972 (Tunisie), 21 février 1974 (Cameroun), 29 mars 1974 (Sénégal) et 10 août 1981 (Maroc).

- Les **synthèses** effectuées par les cellules de coordination AP-DIRCILEC sur les relations avec les autorités consulaires régionales, les taux de reconnaissance effective par pays et les raisons des refus de reconnaissance, devraient être **portées périodiquement à la connaissance du ministère des affaires étrangères, pour être prises en compte dans le cadre des négociations bilatérales avec les pays concernés.**

- Le **ministère des affaires étrangères** (DFAE) devrait, dans les délais les plus rapides, être **saisi** et son concours requis par le ministère de l'intérieur, chaque fois que des démarches effectuées par des fonctionnaires de police ou des gendarmes, pour faire reconnaître la nationalité d'un ressortissant étranger ayant fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière se heurteront à **des difficultés liées à un manque de coopération du consul étranger.**

- Les **escortes** destinées à présenter des ressortissants étrangers ayant fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière à des consuls étrangers, en vue de la délivrance par ces derniers du laissez passer nécessaire à leur éloignement, devraient être **confiées, chaque fois que cela est possible, à des fonctionnaires de police ou de gendarmerie appartenant à une brigade spécialisée ou ayant reçu une formation appropriée.**

I.2.1.5. Le problème des bagages

L'absence de récupération des bagages est un motif régulièrement invoqué par l'étranger pour expliquer son refus d'embarquement. Certains services de police (la préfecture de police par exemple) acceptent cependant de conduire l'intéressé au lieu de dépôt de ses affaires personnelles pour les récupérer dans un rayon géographique limité.

- Il conviendrait, dès la première audition de l'étranger interpellé par le service d'enquête, de :

- l'interroger, par procès-verbal, sur la consistance et la localisation géographique de ses biens,
- vérifier la réalité de ses déclarations sur ce point,
- lui notifier, par procès-verbal, que ses bagages peuvent, dans la limite du volume autorisé par les compagnies aériennes en bagages accompagnés, être déposés par toute personne de son choix (famille, association, etc) au centre de rétention ou à l'établissement

pénitencier où il sera placé, en lui précisant, toujours par PV, qu'il pourra, par téléphone dès son arrivée au centre de rétention ou par écrit en cas d'incarcération, les contacter à cette fin,

- porter ces éléments d'information à la connaissance du juge délégué statuant sur la prolongation de la rétention ou du juge pénal statuant sur l'infraction de refus d'embarquement,

- développer dans la mesure du possible le système de ramassage mis en place par la préfecture de police.

I.2.2. Simplifier les contentieux sans restreindre la protection offerte à l'étranger

En temps comme en moyens d'escorte, le coût de l'éloignement est accru par la démultiplication des contentieux dans un temps rapproché après l'interpellation (saisine éventuelle du tribunal correctionnel ou saisine du préfet, saisine obligatoire du juge judiciaire de la demande de prolongation de la rétention administrative dans les 48 heures, saisine à nouveau du même juge pour éventuelle prolongation au delà des 5 jours¹⁴ et dans la limite de 72 heures supplémentaires, recours possible mais facultatif en annulation de l'APRF devant le juge administratif).

La protection des libertés publiques et individuelles n'en est pas mieux garantie et certaines décisions contradictoires brouillent la lisibilité de l'intervention judiciaire. Il convient donc de rechercher les moyens de clarifier la situation, à droit constitutionnel constant, sans réduire la faculté de recours au juge.

La solution qui consisterait à créer des blocs de compétence, en retenant alternativement la saisine du juge administratif ou du juge judiciaire selon le mode de traitement choisi (compétence entière du juge administratif pour la mise en oeuvre d'un APRF ou d'un arrêté d'expulsion, compétence du juge délégué pour le reste) ne peut être retenue dans la mesure où elle nécessiterait une réforme constitutionnelle.

En outre, un tel partage supposerait une égale facilité d'accès au juge administratif et judiciaire, autrement dit l'alignement des deux procédures, actuellement caractérisées par une différence essentielle qui résulte de la faculté simplement offerte à l'étranger de saisir le juge administratif et du contrôle systématique de la rétention opéré au contraire par le juge judiciaire, dès que celle-ci dépasse désormais 48 heures.

Restent donc trois pistes à explorer : étendre la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire en leur permettant d'apprécier la validité de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière ou d'expulsion, supprimer les saisines inutiles du juge délégué ou recentrer sa mission. Il convient en outre de favoriser l'émergence d'un véritable débat contradictoire devant ces juridictions administratives ou judiciaires.

¹⁴ délais résultant de la loi du 24 avril 1997 (auparavant 24h et 6 jours).

I.2.2.1. Etendre la compétence du juge délégué des articles 35 bis et 35 quater

I.2.2.1.1. A l'égard des mesures d'éloignement, par voie préjudicielle

Par les dispositions spécifiques de l'article L. 111-5 du nouveau code pénal, le tribunal correctionnel est d'ores et déjà compétent pour examiner, par voie d'exception, la régularité de l'acte administratif individuel *"lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis"*. La chambre criminelle de la cour de Cassation a, le 7 juin 1995 (Gazette du Palais, p. 648), appliqué cette disposition à un arrêté de reconduite à la frontière puis à un arrêté d'expulsion.

Une disposition législative similaire pourrait donner des pouvoirs identiques au juge délégué statuant sur l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945.

Reste qu'une telle réforme entretiendrait la confusion plus qu'elle ne résoudrait les enchevêtrements constatés. La prolongation de la rétention peut être refusée par le juge délégué pour tout motif d'illégalité et notamment sur le fondement d'une erreur de droit, y compris pour violation de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme dont l'interprétation est, au demeurant, délicate. Pour autant, l'arrêté serait toujours susceptible d'être exécuté par l'autorité préfectorale, seule la juridiction administrative étant compétente pour décider de son annulation, en vertu de la jurisprudence constitutionnelle du 23 janvier 1987 qui range *"au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République"* la compétence exercée en dernier ressort par la juridiction administrative concernant *"l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif"*.

Il paraît donc préférable de prendre acte du partage des attributions tel qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel (juge judiciaire gardien des libertés individuelles, juge administratif seul censeur possible des actes administratifs), tout en cherchant à supprimer les saisines redondantes du juge délégué (cf I-2.2.3. ci-dessus).

Il importe toutefois de souligner les risques inhérents au dispositif actuel, notamment au regard des exigences du droit au procès équitable découlant des stipulations de l'article 6, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. L'observation s'impose tout particulièrement s'agissant des APRF notifiés par voie postale, que leur destinataire ne peut contester régulièrement devant le tribunal administratif que dans les vingt-quatre heures suivant la notification. On ne saurait exclure que la Cour européenne des droits de l'homme ne juge contraire aux exigences de l'article 6, §1, la faculté de mettre à exécution d'office un APRF, sans que l'intéressé puisse alors le contester utilement en raison de la venue à expiration du délai.

- Il conviendrait donc d'envisager l'allongement du délai de recours, pour les seuls APRF notifiés par voie postale ou, à défaut, d'envisager l'extension, par voie d'exception, de la compétence du juge délégué pour apprécier la légalité.

I.2.2.1.2. En matière de rétention administrative

Dans sa configuration actuelle, le contentieux de la rétention est écartelé entre le juge délégué, compétent pour apprécier la régularité de l'interpellation et de la saisine aux fins de prorogation de la rétention et pour autoriser la prorogation, et le juge administratif compétent pour connaître de la légalité de la mesure initiale de placement en rétention (v. *supra* § 1.1.2.).

Du point de vue pratique, il faut souligner l'intérêt qu'aurait l'unification du contentieux de la rétention, érigé en un bloc de compétence judiciaire, le contentieux de la mesure d'éloignement proprement dite constituant un bloc de compétence administrative.

Une telle mesure ne paraît au demeurant se heurter à aucun obstacle d'ordre constitutionnel. D'une part, des motifs des décisions du Conseil constitutionnel, on peut déduire, semble-t-il, que l'intervention de l'autorité judiciaire s'impose, dès lors qu'est en jeu la liberté individuelle au sens étroit du terme, autrement dit la liberté physique de la personne, quelle que soit l'autorité appelée initialement à décider la mise en rétention de l'étranger (cf. décisions n° 89-291 DC du 28 juillet 1989 et 92-307 DC du 25 février 1992) ; d'autre part, le Conseil admet qu'il soit dérogé aux principes fixant la répartition des compétences par un *"aménagement précis et limité des règles de compétence juridictionnelle"* se justifiant par les *"nécessités d'une bonne administration de la justice"* (décision 96-378 DC du 23 juin 1996).

- Il est proposé de modifier les dispositions de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en vue d'attribuer expressément compétence au juge délégué pour se prononcer, le cas échéant, sur la légalité de l'arrêté portant placement de l'étranger en rétention administrative pour une durée de 48 heures.

I.2.2.2. Eviter les saisines redondantes du juge judiciaire

Il n'est pas rare que l'étranger en séjour irrégulier attrait devant le juge pénal, en application des articles 19 et 27 de l'ordonnance de 1945, soit condamné aussitôt à une interdiction du territoire national prononcée à titre de peine principale et avec exécution provisoire¹⁵. Dans ce cas, l'étranger comparaît actuellement à deux reprises et de façon très rapprochée devant le juge judiciaire :

- une première fois devant le juge pénal (celui-ci examine la régularité de son interpellation, l'existence de l'infraction reprochée, et prononce la sanction),

- une seconde fois et dès le lendemain, devant le juge délégué de l'art. 35 bis de l'ordonnance de 1945 (ce dernier, également compétent pour examiner la régularité de

¹⁵ à titre d'exemple, le tribunal correctionnel de Bobigny a prononcé, en 1995, 796 ITF avec EP sur un total de 1572 saisines du chef de l'art. 27, soit 51%, et, durant les 9 premiers mois de l'année 1996, 388 ITF/EP ont été prononcées par la même juridiction sur 1389 saisines des chefs d'infractions aux art. 19 et 27, soit 29%.

l'interpellation - et qui peut donc théoriquement émettre une opinion contraire - se prononce sur l'opportunité de la prolongation de la mesure de rétention administrative ordonnée par le préfet).

Or le juge pénal appartient, comme son collègue juge délégué, à l'institution judiciaire, gardienne des libertés individuelles. Il statue sur une situation qu'il appréhende complètement, y compris sur le plan humain, et qui n'est pas susceptible d'être modifiée dans un délai aussi bref. La saisine subséquente du juge délégué paraît superflue.

- On pourrait donc proposer la suppression de la saisine obligatoire du juge délégué, lorsque le juge pénal vient à la fois de se prononcer sur la régularité de l'interpellation et d'ordonner une ITF/EP. L'alinéa 2 de l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dispose actuellement que *"l'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement"*. Il conviendrait de compléter ce texte par la disposition suivante : **"lorsqu'elle est prononcée à titre de peine principale et assortie de l'exécution provisoire, l'interdiction du territoire emporte en outre autorisation de maintien en rétention, dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, du condamné qui ne peut quitter le territoire français, pour le temps strictement nécessaire à l'organisation de son départ et pour une durée qui ne peut excéder la durée maximale cumulée de rétention administrative autorisée par l'art. 35 bis"**.

Cette proposition, outre qu'elle contribuerait à diminuer le nombre des saisines du juge délégué et des présentations successives au TGI, aurait pour second avantage d'éviter l'appréciation contradictoire théoriquement possible de la régularité de l'interpellation.

I.2.2.3. Supprimer la saisine systématique du juge délégué ?

Hors le cas particulier qui vient d'être évoqué, la mission s'est interrogée sur le point de savoir si la saisine du juge délégué devait demeurer, comme elle l'est actuellement, systématique et obligatoire à l'issue des 24 premières heures de rétention administrative, ou si, au contraire, cette saisine pouvait être facultative et laissée à l'initiative de l'étranger retenu.

On observera, en premier lieu, que l'intervention du juge délégué se situe dans le cadre d'une procédure présidentielle de nature civile : il est saisi par simple requête du préfet, déposée au greffe, la présence du ministère public n'est pas impérative, le juge délégué statue par ordonnance, rendue sans délai et soumise à des modalités de recours spécifiques. Cela est si vrai que c'est la deuxième chambre civile de la cour de Cassation - et non la chambre criminelle - qui statue sur les pourvois formés contre les ordonnances rendues sur appel par le premier président de la cour d'appel ou son délégué.

Or le principe de présentation systématique devant un juge, une fois écoulés les délais de garde à vue, et la prolongation, par décision motivée, de la privation de liberté, ne concerne que la procédure pénale. Rien ne s'oppose donc, en droit, à ce que l'étranger bénéficie seulement de la protection assurée aux personnes qui sont privées de leur liberté d'aller et venir hors du champ strictement pénal.

La situation de l'étranger en séjour irrégulier, privé de sa liberté de mouvement et placé, contre son gré, par décision administrative, dans un lieu de rétention en vue de son éloignement, présente en effet certaines analogies avec d'autres procédures dont peut être saisi le juge civil, en sa qualité de garant des libertés individuelles :

. il en est ainsi de l'internement administratif ; l'aliéné est placé, sans son consentement, en hôpital psychiatrique, par arrêté préfectoral, au vu d'un certificat médical circonstancié. La loi 90-527 du 27 juin 1990 confère au tribunal administratif le contrôle de la régularité de l'arrêté d'internement, fixe les droits de la personne hospitalisée et les modalités de leur notification et organise, dans le même temps, une procédure de recours, facultatif, devant le juge judiciaire, contre la décision de placement. L'article L. 351 du code de la santé publique dispose en effet que *"toute personne hospitalisée sans son consentement ou retenue dans quelque établissement que ce soit... peut, à tout moment, se pourvoir par simple requête devant le président du tribunal de grande instance du lieu de la situation de l'établissement, qui, statuant en la forme des référés après débat contradictoire et après les vérifications nécessaires, ordonne s'il y lieu, la sortie immédiate"* ; cette faculté de recours est également ouverte au tuteur de la personne internée, à son curateur, conjoint ou concubin, ainsi qu'au procureur de la République, le président de la juridiction pouvant, de son côté, se saisir d'office ;

. c'est encore le cas de la personne faisant l'objet d'une contrainte par corps qui n'est conduite devant le président du TGI du lieu de son arrestation que lorsqu'elle *"requiert qu'il en soit référé"* à ce magistrat (art. 756 et 757 CPP) alors même que cette mesure est subie en maison d'arrêt et que le débiteur est soumis au même régime que les condamnés, sans être toutefois astreint au travail (art. 758 et 762 CPP).

- On pourrait donc envisager de remplacer la saisine systématique du juge délégué des articles 35 bis et 35 quater par la faculté offerte et régulièrement notifiée à l'étranger retenu dans une langue qu'il comprend, *"de se pourvoir par simple requête devant le président du tribunal de grande instance du lieu de sa rétention ou de son maintien en zone d'attente"* ; statuant dans les 24 heures de sa saisine en la forme des référés, après audition du représentant du préfet comme du demandeur et après vérification de la régularité de la procédure, le magistrat pourrait soit confirmer le maintien en rétention ou en zone d'attente dans la limite de la durée maximale fixée par la loi, soit ordonner son assignation à résidence. La même faculté de recours serait ouverte au conjoint de la personne retenue, à son concubin, à son conseil ainsi qu'au procureur de la République.

Pour que le parquet soit en mesure d'exercer cette faculté, il conviendrait que lui soient transmis copies des décisions de mise en rétention accompagnées du procès-verbal de leur notification aux étrangers retenus ou maintenus en zone d'attente. Après en avoir vérifié la conformité à la loi, il pourrait, le cas échéant, saisir le président du tribunal des irrégularités constatées sur pièces ou sur place, notamment à l'occasion du contrôle des lieux et registres de rétention.

Le président ou son délégué pourrait également se faire communiquer ces documents à l'occasion d'un contrôle des lieux et registres de rétention et, le cas échéant, statuer d'office sur la régularité d'une mesure en cours d'exécution.

La mission n'a pas cru devoir retenir une telle modification fondamentale du régime actuel de la rétention :

- d'une part, cette réforme restreindrait significativement, en pratique, les garanties offertes à l'étranger,
- d'autre part, il n'est pas certain qu'elle réponde aux exigences constitutionnelles et internationales du droit au procès.

I.2.2.4. Favoriser l'émergence d'un véritable débat contradictoire devant les juridictions administratives et judiciaires

Ainsi que l'a constaté la mission au cours de ses entretiens et de ses visites, l'audience du juge délégué est fréquemment le cadre d'un dialogue imparfait entre le juge et l'étranger retenu, accompagné ou non de son avocat.

Ni le ministère public, ni le représentant du préfet dont la présence est facultative mais qui a pris la mesure de rétention et qui est seul susceptible de faire connaître au magistrat les contraintes pratiques qui pèsent sur l'exécution effective de l'éloignement, n'assistent systématiquement aux audiences.

Au demeurant, le fonctionnaire du service des étrangers désigné par le préfet pour le représenter à l'audience n'est pas toujours techniquement qualifié pour soutenir, face à un auxiliaire de justice dont c'est le métier, une controverse argumentée en droit et parfois vive.

Certes moins patent, le phénomène peut être également observé devant le tribunal administratif saisi aux fins d'annulation de l'APRF.

C'est pourquoi la mission recommande que :

- le ministère public soit présent aux audiences de prolongation de la rétention dès lors que les circonstances (problème juridique soulevé, interpellation collectives, médiatisation) exigent que soit clairement exposé l'avis du ministère public, avocat de la loi ;
- le recrutement, le choix et la formation des personnels de préfecture affectés à cette tâche de représentation du préfet soient améliorés ;
- les préfectures les plus concernées par ce contentieux se dotent, comme l'a décidé récemment la préfecture de police de Paris, d'une assistance juridique spécialisée et confient le cas échéant leur représentation à un avocat spécialiste du droit des étrangers ;

- le représentant du préfet dispose de l'ensemble des pièces constitutives du dossier (refus de séjour, interpellation etc...) ; il appartient aux préfectures de définir et de mettre en oeuvre les circuits de collecte de l'ensemble de documents et pièces se rapportant à la procédure ; il convient d'utiliser à cette fin les moyens modernes de communication dont disposent les préfectures (fax, Rescom 400...).

I.2.3. Les zones d'attente et les centres de rétention

I.2.3.1. Les zones d'attente

Aucune difficulté n'a été signalée à la mission concernant le fonctionnement des zones d'attente. Celles-ci ont accueilli 5 646 étrangers en 1996 (contre 5 468 en 1995). La durée moyenne de séjour a été, dans les aéroports, d'un peu plus de deux jours et, dans les autres zones d'attente de 3,14 jours. La présentation des retenus au juge délégué (obligatoire au bout de quatre jours) est donc faible et a concerné, en 1996, 366 personnes (7,3 % des étrangers autres que les demandeurs d'asile).

Les demandes d'asile présentées (606 en 1996, ce qui est un chiffre stable depuis 1994) ont donné lieu à 53 % d'autorisations d'entrée délivrées par la DLPAJ après avis du ministère des affaires étrangères. Les refus ont été essentiellement motivés sur l'absence de risque de persécution au sens de la Convention de Genève (71 %), l'admissibilité ou la provenance d'un pays tiers signataire de la convention (33 %), l'absence de substance ou de crédibilité de la demande (20 %)

Le HCR a visité à 22 reprises les zone d'attente, en 1996, 31 visites ont été effectuées en outre par les associations humanitaires habilitées (ANAFE, Amesty International, France Terre d'Asile, Croix-Rouge, CIMADE).

Il n'y a donc pas lieu de modifier ou d'aménager ce dispositif qui répond pleinement aux objectifs qui lui ont été assignés par le législateur.

I.2.3.2. Les centres de rétention administrative et judiciaire (CRA et CRJ)

Les centres de rétention administrative posent en revanche des problèmes de capacité liée à la vétusté ou à l'inadaptation des locaux existants, au régime juridique des retenus, ainsi que des problèmes d'accompagnement et de gestion.

Nombre d'interlocuteurs de la mission ont, en premier lieu, souligné que **les locaux de garde à vue ou de geôles, transformés en CRA** pour accueillir en transit les étrangers n'ayant pas épuisé les voies de comparution devant le juge judiciaire ou administratif, **ne favorisent pas l'exercice effectif des droits et garanties accordées à la personne retenue.**

- Les programmes immobiliers envisagés par le ministère de l'Intérieur et financés sur les fonds de l'OMI (42 MF) pour renforcer et adapter la capacité d'accueil des CRA ou leur réhabilitation (274 places nouvelles prévues en 1996) doivent être poursuivis et menés rapidement à leur terme.

Le dispositif des centres de rétention judiciaire, mis en place par la loi du 30 décembre 1993, paraît **peu adapté** dans la pratique : leur capacité globale est limitée. Il est de surcroît peu utilisé.

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait :

- l'éloignement géographique des CRJ des juridictions susceptibles de prononcer en grand nombre ce type de mesure et des consulats amenés à reconnaître leurs nationaux,

- la limitation légale de leur emploi aux seules infractions exprimant une persistance dans la volonté de se maintenir sur le territoire national malgré une injonction administrative ou judiciaire d'avoir à le quitter,

- l'absence de toute possibilité d'hébergement des femmes,

- les réticences non dissimulées des magistrats du siège ; outre les difficultés d'utilisation liées aux aspects sus-évoqués, la rétention judiciaire ne les a pas convaincus quant à ses résultats¹⁶ et leur apparaît lourde dans sa mise en oeuvre¹⁷.

Au-delà des mesures déjà préconisées quant à l'extension du champ d'application de la rétention judiciaire aux étrangers poursuivis sur la base de l'article 19 de l'ordonnance de 1945, la mission recommande les mesures suivantes :

- il convient de poursuivre le programme de développement du nombre des centres de rétention judiciaire : il est notamment indispensable d'ouvrir à bref délai un ou des CRJ en région parisienne, susceptibles d'accueillir des étrangers des deux sexes ;

- l'intérêt de la rétention judiciaire qui permet, mieux que l'incarcération, de favoriser la présentation des étrangers retenus à leur consulat, leur reconnaissance et donc leur éloignement effectif, doit être régulièrement rappelé aux magistrats, tant au niveau des directives générales de politique pénale qu'au niveau des réquisitions des parquets ;

- la DICCILEC devra veiller à effectuer, auprès des centres de rétention judiciaire, un travail d'identification et de suivi identique à celui mis en place auprès des greffes des établissements pénitentiaires.

L'accompagnement social et médical des étrangers retenus dans les centres de rétention judiciaire est bien souvent insuffisant, alors même qu'ils y séjournent pour une durée assez longue.

¹⁶ Un étranger sur deux est en définitive éloigné, ce qui est comparable au taux moyen d'éloignement obtenu à la suite d'une incarcération.

¹⁷ L'étranger peut à tout moment et sans limitation solliciter sa comparution devant la juridiction qui l'a sanctionné, ce qui multiplie les audiences de la même affaire ainsi que les escortes.

Ainsi, la mission a pu constater une situation préoccupante, au plan sanitaire, au centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (140 places) où la convention passée avec la Croix-Rouge est devenue caduque. Or on ne peut négliger cet aspect de la responsabilité de l'Etat, même si la durée de séjour est limitée : la population retenue est une population à risque (pré-existence de pathologies infectieuses, survenance toujours possible de pathologies aiguës, syndromes habituels de la privation de liberté).

- A court terme, l'attention des préfets, sous la responsabilité desquels sont placés les centres de rétention judiciaires et administratifs, doit être appelée sur la nécessité de hâter la signature de conventions confiant l'accompagnement social des retenus à des associations présentes au plan local (UDAF, SSAE notamment) et présentant des garanties suffisantes d'indépendance et d'efficacité. Des conventions identiques doivent être signées ou renouvelées en temps utile avec les associations disposant d'infirmiers, voire avec des établissements hospitaliers.

- A plus long terme, il paraît nécessaire de mener une analyse et une réflexion approfondies sur les besoins de santé de la population des retenus, sur les réponses appropriées qu'ils appellent (visite systématique à l'entrée, transmission des informations médicales antérieures, distribution pharmaceutique, diagnostics et traitements infirmiers, responsabilité médicale, liaisons avec les structures d'intervention de première urgence et les établissements hospitaliers, etc...) et sur le mode de financement.

Reste enfin le problème des **attributions de chaque ministère** au sein de ces structures, qui sera aggravé par le développement des centres de rétention judiciaire. La procédure de rétention judiciaire, très proche de celle en vigueur pour la détention et plus contraignante pour l'administration en raison de la possibilité offerte à tout moment au retenu de demander à comparaître devant le juge judiciaire, rend les tâches de greffe, notamment la tenue du registre des mouvements et la gestion des recours, plus nombreuses et plus techniques. Plus généralement la gestion des admissions, des bagages, des valeurs détenues, la réception, l'enregistrement des recours et leur acheminement doivent être intégrés dans la conception de la gestion des centres de rétention. C'est donc à une redéfinition complète et à une clarification des tâches réparties entre les différents ministères et de leurs coûts qu'il convient de réfléchir.

Sans prétendre à l'exhaustivité, dans la mesure où ce point mérite sans doute une réflexion complémentaire à celle qui a été menée dans le cadre large de ce rapport, la mission souhaite simplement proposer les grandes orientations suivantes :

- comme c'est actuellement le cas à l'étranger (Royaume-Uni) ou dans les établissements pénitentiaires du programme 13 000, les fonctions hôtelières devraient être systématiquement déléguées à des intervenants privés ;

- ces fonctions ne ressortissent pas naturellement du ministère de la justice; la réattribution de leur contrôle et de leur coût devrait être envisagée ;

- cette nouvelle affectation des tâches de gestion hôtelière étant résolue, la mission considère que, bien qu'il s'agisse de locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, celle-ci dispose d'un savoir-faire technique justifiant la prise en charge des

greffes des centres de rétention administrative les plus importants ainsi que des centres de rétention judiciaire.

*
* *

Pour délicates que soient les procédures de reconduite à la frontière des étrangers qui sont entrés ou qui séjournent irrégulièrement sur le territoire, la bonne exécution de ces mesures est nécessaire.

Sans elles, il ne saurait y avoir de politique de l'immigration ni d'intégration possible dans la communauté nationale des étrangers en situation régulière.

Au cours des dix dernières années, le dispositif de l'éloignement a été complété pour répondre à l'évolution de l'immigration clandestine facilitée par le développement des moyens de communication et la constitution d'espaces régionaux. Parallèlement et, notamment, à l'initiative du Conseil constitutionnel, le contrôle des juridictions judiciaires et administratives s'est renforcé plaçant ainsi le régime de l'éloignement sous le sceau de l'Etat de droit. Cette évolution n'est sans doute pas achevée, les politiques nationales d'immigration étant appelées à s'inscrire, à terme, dans le cadre de la construction européenne dont la mise en oeuvre des accords SCHENGEN préfigure peut être les traits caractéristiques. Il reste à souhaiter que l'avenir conduise ainsi à un système moins complexe, plus efficace et tout aussi respectueux de la sauvegarde des libertés individuelles.

Dans cette perspective, les recommandations de la mission s'attachent, pour l'essentiel, plus à l'amélioration des procédures actuelles qu'à une modification des dispositifs en vigueur.

Elles portent sur :

- l'identification des étrangers, susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement,
- la simplification des contentieux et notamment, l'harmonisation des règles de compétence juridictionnelle dans le respect de principes constitutionnels,
- l'amélioration du traitement et du suivi des dossiers par une meilleure coordination des services et une politique de formation,
- la clarification de la situation des centres de rétention.

Le tableau ci-après récapitule les différentes recommandations formulées par la mission.

TABLEAU RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

PROPOSITIONS	MESURES A PRENDRE
I. Remédier aux principales difficultés constatées	
- systématiser les directives des parquets aux OPJ relatives à la régularité de l'interpellation et à la rédaction du PV d'interpellation	- circulaire interministérielle (ministère de l'intérieur, ministère de la justice, ministère de la défense).
- rendre les poursuites plus efficaces et plus sûres.	- modification des art. 27, al. 1, et 33, dernier alinéa, de l'ordonnance de 45, ainsi que de l'art. 132-70-1 du C. pénal. - circulaire ministérielle MJ
- améliorer l'identification de l'étranger : • par sa signalisation dès sa demande d'asile formulée dans les ports, aéroports et gare internationales • par la signalisation systématique de tous étrangers en séjour irrégulier interpellés • par la mise à l'étude de la possibilité de transférer au ministère de l'intérieur les données signalétiques des fichiers de l'OFPPA concernant les déboutés définitifs du droit d'asile. • par l'accumulation des éléments d'identification et la constitution d'une "cote personnalité". • par la généralisation des cellules d'identification mixtes (AP DICCILEC) • par le développement de la libération conditionnelle sans consentement en vue de l'éloignement. • par l'information des parquets sur les transactions douanières envisagées. • par une meilleure information du ministère des affaires étrangères sur les difficultés rencontrées avec les consulats étrangers.	-circulaire interministérielle MAE, MI. - développement des cellules de police technique de proximité, mesures budgétaires et directives du MI. - examen des conditions juridiques et techniques d'appréciation en opportunité. - directives interministérielles (MI - MD - MJ). - circulaire interministérielle (MI - MJ) - circulaire ministérielle MJ - circulaire interministérielle (MJ - Budget) - circulation interministérielle (MI - MAE)
- résoudre le problème des bagages.	- circulaire interministérielle (MI - MJ).

II. Diminuer les interventions juridictionnelles sans restreindre la protection offerte à l'étranger

- étendre la compétence du juge délégué :
 - à l'égard des mesures d'éloignement
 - en matière de rétention administrative

- modification de l'art. 35 bis de l'ord. 45

- éviter les saisines redondantes du juge pénal et du juge délégué lorsque le 1er prononce une ITF assortie de l'exécution provisoire

- modification de l'art. 19 alinéa 2 de l'ord. de 45

- favoriser l'émergence d'un véritable débat contradictoire devant les juridictions administratives et judiciaires.

- circulaires ministérielles MJ et MI ;
- mesures budgétaires ;
- politique de formation

III. Clarifier la situation des centres de rétention

- poursuivre les programmes de construction ou d'aménagement des centres de rétention administrative et judiciaire

- mesures budgétaires

- inciter les parquets à requérir la rétention judiciaire

- directives ministérielles MJ

- assurer le travail d'identification des retenus judiciaires

- directives ministérielles MI

- améliorer le fonctionnement sanitaire des CRA et CRJ

- directives ministérielles MI
- constitution d'un groupe d'analyse et de réflexion sur les besoins de santé des retenus et sur les modes de financement des réponses apportées à ces besoins

- repenser le statut des CRA et CRJ et redéfinir les attributions de chaque ministère.

- arbitrage gouvernemental
- directives interministérielles

CHAPITRE II

LES PROCEDURES D'AIDE AU RETOUR

Ces procédures, exclusivement gérées par l'OMI, ne touchent qu'un nombre limité de bénéficiaires.

A la lumière du bilan de ces actions, la mission a recherché les modalités qui permettraient de mieux articuler ces aides au retour avec le développement des pays sources d'immigration.

II.1. LES MESURES D'AIDE AU RETOUR NE CONCERNENT QU'UN NOMBRE LIMITE D'ETRANGERS

II.1.1. L'OMI gère trois dispositifs de retour au pays d'origine

L'Office des migrations internationales gère trois dispositifs de retour volontaire intéressant des étrangers qui souhaitent regagner définitivement leur pays d'origine. Il met en oeuvre les procédures et assure le suivi des bénéficiaires dans les pays d'origine où il dispose d'une mission.

Il s'agit :

- **De l'aide aux étrangers en situation régulière : l'aide publique à la réinsertion (APR) :**

Institué par voie de circulaire dans les années 70, le dispositif a été organisé par le décret N° 84-310 du 27 avril 1984, remplacé par le décret N° 87-844 du 16 octobre 1987. Il permet aux étrangers en situation régulière qui désirent quitter la France de regagner leur pays d'origine en bénéficiant d'une aide financière. Il a été complété par l'arrêté du 7 décembre 1989, prévoyant le système de la rente.

Il vise à faciliter la réinsertion professionnelle au moyen d'un projet personnalisé.

Sont exclus du dispositif les étrangers ayant qualité pour recevoir un titre de séjour de plein droit ou n'étant pas obligés, en raison de leur nationalité, de posséder un titre pour exercer une activité.

Les étrangers volontaires doivent restituer, au moment de leur départ, leur titre de séjour.

Peuvent bénéficier de l'aide :

- les salariés menacés de licenciement dont l'employeur a conclu une convention avec l'OMI. Dans ce cas, le bénéficiaire reçoit l'aide de l'Etat (20 000 F + les indemnités de voyage et de déménagement), l'aide conventionnelle de l'UNEDIC (2/3 des droits acquis) et l'aide de l'employeur (15 000 F minimum) ;

- les salariés menacés de licenciement, âgés de plus de 45 ans et dont l'employeur a conclu avec l'OMI une convention prévoyant l'attribution d'une rente. Dans ce cas, le bénéficiaire reçoit, outre l'aide de l'Etat (20 000 F + les indemnités de voyage et de déménagement), une rente trimestrielle (dont le montant résulte de la conversion en rente d'un capital constitué par des contributions versées par l'Etat -30 000 F-, par l'employeur-30 000 F minimum- et par l'UNEDIC -85 % des droits acquis-) à percevoir jusqu'à son soixantième anniversaire ;

- les demandeurs d'emploi en cours d'indemnisation par le régime d'assurance chômage. Le bénéficiaire reçoit, dans ce cas, l'aide de l'Etat (20 000 F + les indemnités de voyage et de déménagement), ainsi que l'aide conventionnelle de l'UNEDIC (2/3 du reliquat des droits acquis).

• De l'aide aux étrangers en situation irrégulière dont le séjour en France a été refusé: la procédure associée à une invitation à quitter le territoire (IQF) :

Les modalités du programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français sont fixées par la circulaire interministérielle (intérieur/affaires sociales) du 14 août 1991.

Cette procédure, fondée sur le volontariat, se veut une alternative à la reconduite à la frontière et comporte deux volets : l'un en France, l'autre à l'étranger. L'Office est chargé de la mettre en oeuvre, sous la responsabilité des ambassadeurs à l'étranger et des préfets en France.

En France, les aides sont constituées par :

- la prise en charge des frais de voyage (éventuellement d'un excédent de bagages) depuis la ville de résidence jusqu'à l'aéroport d'arrivée ;

- la remise d'un pécule de 1000 F par adulte et 300 F par enfant mineur quittant la France avec ses parents ;

- éventuellement, la prise en charge des frais de nourriture et d'hébergement à Paris pour le bénéficiaire et sa famille, dans l'attente du départ de l'avion.

Dans le pays de retour (pays d'origine ou pays tiers) est assurée, avec l'appui des autorités françaises (ambassades, missions de coopération ou délégations OMI), une assistance à la réinstallation des candidats.

• Des mesures de rapatriement humanitaire :

La circulaire du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville du 14 septembre 1992 concerne tout étranger dont la situation personnelle et sociale justifie une aide au rapatriement. La décision de l'attribution de l'aide est prise par l'OMI qui gère le dossier et organise le départ des étrangers volontaires.

Les étrangers en grande précarité peuvent ainsi bénéficier d'un rapatriement gratuit, d'une assistance administrative, ainsi que d'un pécule de 1000 F par adulte et de 300 F par enfant mineur.

II.1.2. Un rythme annuel moyen de départs aidés inférieur à 3 000 personnes

Les statistiques de bénéficiaires de ces mesures ne donnent évidemment qu'une vision très partielle des flux de retour des étrangers vers les pays d'origine. Elles ne prennent en compte ni les départs liés à l'exécution des mesures administratives ou judiciaires prises à l'encontre d'étrangers, ni les retours volontaires sans demande d'aide au départ.

Le rythme annuel des départs aidés se situe ces dernières années entre 2 000 et 3 000 personnes¹⁸.

Aides	1994	1995	1996
Titulaires de l'aide	402	291	205
Personnes accompagnantes	277	211	106
1. APR	679	502	311
Titulaires de l'aide	1121	1327	1389
Personnes accompagnantes	206	232	235
2. IQF	1327	1599	1624
Titulaires de l'aide	150	108	151
Personnes accompagnantes	71	47	61
3. Procédures humanitaires	221	155	212
TOTAL 1	2227	2256	2147
Opérations exceptionnelles *	44	525	64
TOTAL II	2271	2781	2211

* qui ont concerné, dans certains cas, des étrangers frappés d'un APRF.

Hors procédures humanitaires et opérations exceptionnelles, **ces mesures ont cependant facilité depuis 1984 le départ de près de 80 000 étrangers**, comme en témoigne le tableau ci-après :

¹⁸ Source OMI

Source OMI

Année	APR			IQF			TOTAL		
	Titulaires	Accom-pagnants	Total	Titulaires	Accom-pagnants	Total	Titulaires	Accom-pagnants	Total
1984	982	820	1802				982	820	1802
1985	13873	19025	32898				13873	19025	32898
1986	8815	11064	19879				8815	11064	19879
1987	4376	6133	10509				4376	6133	10509
1988	1986	1792	3778				1986	1792	3778
1989	669	525	1194				669	525	1194
1990	235	186	421				235	186	421
1991	173	112	285	303	52	355	476	164	640
1992	164	96	260	1030	182	1212	1194	278	1472
1993	375	222	597	876	174	1050	1251	396	1647
1994	402	277	679	1121	206	1327	1523	483	2006
1995	291	211	502	1367	232	1599	1658	443	2101
Total	32341	40463	72804	4697	846	5543	37038	41309	78347

Les données du tableau ci-dessus appellent deux observations :

- d'une part, le nombre total des bénéficiaires de l'aide publique à la réinsertion qui atteignait près de 20 000 personnes en 1986, n'a cessé de décroître ces dernières années et ne concerne plus aujourd'hui que 500 personnes ;

- d'autre part, les aides associées à une invitation à quitter le territoire n'ont touché, en 1995, que 1 600 personnes ; si le nombre de bénéficiaires progresse régulièrement, ce nombre doit toutefois être rapproché de la population potentielle dont l'estimation des APRF par voie postale (16 700 environ en 1995) donne une image.

En tout état de cause, l'aide au retour ne saurait concerner qu'une minorité d'étrangers.

II.2. UNE STRATEGIE A METTRE AU POINT : ARTICULER L'AIDE AU RETOUR ET LA COOPERATION AVEC LES PAYS D'ORIGINE

II.2.1. Une réorientation en cours d'expérimentation avec quelques pays

Après la mise en oeuvre urgente du dispositif d'aide publique à la réinsertion de 1984 à 1986, lié aux grandes restructurations industrielles, un effort croissant a été déployé pour rationaliser, compléter et évaluer le dispositif. Ainsi, dans les pays où l'OMI dispose de services (Maroc-Tunisie- Mauritanie- Mali - Sénégal- Turquie), un accompagnement des personnes revenues dans leur pays d'origine a été mis en oeuvre. Les missions OMI sont en effet souvent leur interlocuteur privilégié dans le pays et assurent, par des visites et des consultations par courrier, le suivi du projet et des familles. Il a été ainsi constaté que si les projets initiaux n'aboutissaient pas, d'autres venaient sur place s'y substituer et que dans ces conditions une réinsertion convenable de l'étranger dans son pays s'opérait.

Cependant la méthode suivie n'était pas satisfaisante. La Cour des comptes avait critiqué à plusieurs reprises la gestion de ce dispositif, relevant notamment que l'aide était systématiquement accordée et les plafonds prévus toujours atteints. C'est pourquoi sa rénovation progressive a été entreprise, fondée sur l'idée que **la réinsertion du migrant devait s'effectuer dans le cadre de la coopération de la France avec le pays d'origine.**

Afin d'éviter de renouveler ces erreurs, un groupe interministériel, co-animé par la direction du développement du ministère de la coopération et la DPM, baptisé "réinsertion/coopération" a été créé en 1992 pour en analyser les causes et valider des méthodes plus efficaces de réinsertion : l'accent est mis désormais sur l'accompagnement du projet, et non sur son financement (celui-ci doit être conçu comme une modeste contribution à l'installation et au démarrage de l'activité), sur la formation du promoteur et la cogestion locale des réinsertions par les missions de coopération et les délégations de l'OMI.

Les propositions soumises aux deux ministres ont débouché sur un programme intitulé " **développement local migration (DLM)** ", approuvé par le comité directeur du fonds d'aide et de coopération (FAC) le 11 juillet 1995¹⁹. Les projets retenus concernent principalement la haute vallée du fleuve Sénégal, d'où sont originaires la majorité des migrants maliens, mauritaniens et sénégalais présents en France²⁰. Ils visent à permettre, d'une part, aux populations demeurées sur place de s'y stabiliser en participant à des actions de développement économique et social et, d'autre part, aux migrants qui le souhaitent, de se réinsérer dans de bonnes conditions. Des comités ont été mis en place dans chaque pays. Ils sont présidés par les chefs de mission de coopération, le secrétariat étant assuré par les délégués de l'OMI et regroupent la caisse française de développement et des opérateurs locaux. Les autorités locales sont associées à leurs travaux. En outre, un dispositif rapproché a été installé à Kayes (Mali) en mars 1995, avec une antenne de l'OMI et un assistant technique près de l'Office national de la main d'oeuvre malien (ONMOE).

Ce programme " DLM " a permis d'assurer à ce jour la promotion d'environ **140 micro-projets d'entreprise**, principalement dans les domaines de l'agriculture, de la santé et de l'artisanat, au Sénégal, en Mauritanie et, surtout, au Mali²¹. Il est à l'origine de la création d'autant d'emplois directs et d'un certain nombre d'emplois dérivés, dont il est difficile d'estimer précisément le nombre (de 5 à 10 salariés selon les projets).

La DPM et les associations qui ont participé à sa mise en oeuvre jugent ce dispositif très satisfaisant. Ils considèrent que le coût de l'opération est modique (30 000 francs par projet, dont 6000 francs pour les études) au regard des retombées : ils font valoir en effet que la plupart de ceux qui ont bénéficié d'une aide à la réinsertion ont sécurisé leur

¹⁹ Le FAC " DLM " a bénéficié d'un financement de 5 MF ; ce financement a par ailleurs été complété par des contributions de l'OMI, d'ONG, du Fonds spécial de développement, de l'APIB (appui aux initiatives productives de base) et de CDI (crédits déconcentrés d'intervention) du Ministère de la coopération. Au total, ce sont près de 15 MF qui ont été mobilisés.

²⁰ Des projets d'inspiration similaire ont été identifiés dans d'autres pays d'Afrique par le groupe de travail interministériel et la DPM dans le cadre du programme " Jeune Ville-Emploi " du ministère de la Coopération, projets qui devraient déboucher progressivement sur la mise au point de conventions partenariales. Ces conventions ouvriront la possibilité de faire appel à ces structures déjà existantes pour l'accompagnement de projets de développement ou de réinsertion portés par les ressortissants de ces pays (Cameroun, Gabon, Bénin).

²¹ Mali : 2,4 MF ; Sénégal : 1,4 MF ; Mauritanie : 0,4 MF.

avenir dans leur pays d'origine et ont en outre créé des emplois dérivés qui permettent de fixer un certain nombre de candidats à l'émigration et favorisent le non-départ.

Le ministère de la coopération a un avis plus critique. Il juge excessif le montant de la participation consacré à chaque projet individuel. Il estime que les interventions macro-économiques ont un plus grand impact en terme de développement et sont donc plus efficaces²² à investissement comparable. Il souligne en outre les effets pervers que ce programme pourrait avoir s'il était généralisé sans discernement : il peut en effet apparaître comme une prime accordée à l'immigration irrégulière ou une incitation pour certains à émigrer, dans la seule perspective de bénéficier d'une aide au retour²³.

Une évaluation devra être conduite à la fin du programme " DLM " avec assez de recul pour pouvoir identifier les projets ayant résisté à l'épreuve du temps et dénombrer les emplois durables réellement créés. Seule cette évaluation permettra de dresser un bilan complet de l'expérience en cours.

Par ailleurs, le travail du groupe interministériel et la participation de la DPM au **programme "Jeunes-Ville-Emploi"** du ministère de la coopération ont permis d'identifier dans d'autres pays d'Afrique des structures d'appui aux micro-projets économiques et devraient déboucher progressivement sur la mise au point de conventions partenariales. Elles ouvriront la possibilité de faire appel à ces structures déjà existantes pour l'accompagnement de projets de développement ou de réinsertion portés par les ressortissants de ces pays (Cameroun, Congo, Bénin).

Sous réserve des conclusions qui pourront être tirées au regard du bilan complet des opérations, **la mission estime souhaitable le maintien dans les pays à forte émigration de programmes d'aide à la réinsertion s'inspirant de l'expérience en cours** dans la haute vallée du Sénégal. Ces programmes devront porter en priorité sur l'aide à la création de micro-entreprises et privilégier la composante " études et accompagnement local ", de préférence au financement direct²⁴.

Ce dispositif d'aide à la réinsertion pourrait être étendu aux étrangers ayant déjà reçu une invitation à quitter le territoire, mais en aucun cas à ceux d'entre eux sous le coup d'un arrêté de reconduite à la frontière. Pour être efficace, il serait souhaitable que les IQF fassent systématiquement référence à cette possibilité désormais offerte aux étrangers qui accepteront de se conformer à notre législation dans les délais impartis.

L'OMI paraît le mieux placé pour gérer, en liaison avec le ministère de la coopération (pays du champ) ou le ministère des affaires étrangères (hors-champ), un tel dispositif, qui comporterait une cellule parisienne et des comités locaux.

²² Les interventions macro-économiques représentent en moyenne quelques centaines de francs par habitant.

²³ 62 % des étrangers ayant bénéficié d'une aide étaient en situation régulière, 38 % avaient reçu une invitation à quitter le territoire français.

²⁴ Celui-ci devra être limité au minimum, et étalé dans le temps.

La difficulté principale réside dans le financement de ces programmes d'aide à la réinsertion. En effet, le ministère de la coopération, compétent dans le domaine du développement, considère qu'il n'a pas vocation à appuyer des projets individuels à forte composante sociale.

Il conviendra d'examiner dans quelle mesure un financement pourrait être dégagé sur les ressources permanentes de l'OMI. Par ailleurs, d'autres ressources peuvent être recherchées auprès des collectivités territoriales, des ONG et des associations, comme c'est le cas pour le programme "DLM", mais également auprès des **bailleurs de fonds multilatéraux**, au premier rang desquels l'Union européenne (FSE).

II.2.2. Un élargissement du champ des bénéficiaires de l'aide publique à la réinsertion, dans le cadre d'une concertation entre les services et organismes concernés

Sous réserve des évaluations qui pourront être faites des premiers accords, la mission juge intéressante l'idée de mieux articuler les incitations financières au retour volontaire et l'aide au développement des pays d'origine.

Sans doute, il ne faut pas attendre de ces mesures des effets quantitatifs significatifs à court ni moyen terme. Aide au développement et coopération ne constituent pas des outils de maîtrise des flux migratoires. Au contraire, le décollage économique des pays en voie de développement s'accompagne plutôt d'une multiplication des échanges humains. En outre, la "propension à émigrer" ne dépend pas uniquement du différentiel du développement, d'autres facteurs (liens historiques et linguistiques, insécurité politique, traditions culturelles) entrent aussi en ligne de compte.

Pour autant, au-delà du financement de grands projets structurants qui ne se traduisent pas obligatoirement par un accroissement de l'offre d'emplois pour la main d'oeuvre locale, un accompagnement des "micro-projets" portés par les candidats au départ volontaire mérite d'être encouragé, moyennant quelques précautions (par exemple, versement échelonné de l'aide financière), dès lors que les autorités politiques locales y sont favorables.

Dans cet esprit, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de réfléchir à un **élargissement du champ actuel des bénéficiaires de l'aide publique à la réinsertion**. Au delà des catégories aujourd'hui éligibles (salariés menacés de licenciement et chômeurs indemnisés), le système pourrait être ouvert à d'autres personnes étrangères en situation régulière manifestant la volonté de mener à bien un projet économique dans leur pays d'origine.

Cette orientation correspond d'ailleurs au point n°5 de la lettre de mission du président de l'OMI (cf. 3ème cahier, § III.3.4.).

En premier lieu, pourraient avoir accès à la mesure :

- les chômeurs indemnisés par le régime de solidarité percevant l'allocation de solidarité spécifique (A.S.S.), qui ne sont actuellement pas éligibles à l'aide publique à la

réinsertion, contrairement aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance percevant l'allocation unique dégressive(A.U.D.);

- les allocataires du revenu minimum d'insertion (R.M.I.).

Dans ces deux cas, l'incitation financière comprendrait, comme pour les chômeurs indemnisés en A.U.D., une aide de l'Etat et un complément financé par une fraction à définir des droits à allocation (A.S.S. ou R.M.I.) restant à courir. Il s'agirait donc d'un mécanisme d'"activation de dépenses passives", puisque l'APR serait partiellement gagée par la capitalisation d'une partie du reliquat des droits acquis.

Par ailleurs, le champ du dispositif pourrait être étendu à d'autres catégories que les étrangers en situation de précarité -commerçants, artisans, salariés d'entreprise non menacés de licenciement économique-, dès lors que les intéressés préféreraient retourner dans leurs pays d'origine pour créer leur propre entreprise, plutôt que de conserver leur emploi indépendant ou salarié en France, au prix d'un accompagnement financier ayant un effet de levier.

Sur ce dernier point, il serait sans doute utile, avant de prendre des mesures à caractère réglementaire, d'envisager une opération expérimentale et de préciser les modalités de financement du dispositif. Les ressources de l'OMI pourraient être mises à contribution et complétées, le cas échéant, par des concours de certaines entreprises dans le cadre de conventions avec l'Office. La mission pense à des formules s'inspirant de l'essaimage pour l'aide à la création d'activités ; elles pourraient concerner notamment des entreprises exportant ou s'implantant dans les pays d'origine, qui auraient un intérêt à un développement des courants d'échanges avec ces pays.

Sur le plan juridique, ces propositions impliquent une modification du décret n°87-844 du 16 octobre 1987, autorisant l'extension de l'APR aux allocataires de l'ASS et du RMI et prévoyant la possibilité d'un dispositif expérimental pour les autres catégories ci-dessus. Elles pourraient être assorties d'une condition de durée de séjour minimale en France.

Ces orientations appellent en tous cas **une concertation entre les services et organismes concernés** : MATVI (DPM), Coopération, Affaires Etrangères, Travail et Affaires Sociales (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), Intérieur (DLP AJ), OMI, FAS, tant au stade de la conception (choix des pays d'émigration) que de l'application sur le terrain et de l'évaluation des résultats.

*

* *

Les propositions de la mission sont reprises dans l'état ci-après :

**ETAT RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MISSION
AIDE AU RETOUR DANS LE PAYS D'ORIGINE**

PROPOSITIONS	MESURES A PRENDRE
I. Articuler l'aide au retour et la coopération avec les pays d'origine	
<p>- Evaluation du programme expérimental "Développement local migration" (DLM)</p>	<p>- Sous réserve des conclusions :</p> <ul style="list-style-type: none"> . maintien dans les pays à forte émigration de programmes d'aides à la réinsertion, . élargissement à d'autres pays que les pays riverains du fleuve Sénégal, . gestion du dispositif par l'OMI, en liaison avec les ministères de la coopération ou des affaires étrangères, . stabilisation des sources de financement (OMI et autres partenaires).
II. Elargir le champ des bénéficiaires de l'aide	
<p>- Extension à étrangers en situation précaire:</p> <ul style="list-style-type: none"> . allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (A.S.S.) ; . allocataires du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) <p>- Extension à d'autres catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> . commerçants ; . artisans ; . salariés d'entreprises non menacés de licenciement économique 	<p>Textes à prendre : modification du décret du 16 octobre 1987.</p> <p>Financement partiellement gagé par une activation de ces allocations.</p> <p>Opération expérimentale dans un premier temps à prévoir dans le décret modifié.</p> <p>Financement par l'OMI et des concours d'entreprises conventionnées.</p>

A N N E X E S

A n n e x e 1

Accords de réadmission et convention franco-africaines relatives à la circulation, au séjour et à l'emploi des personnes

I. Listes des accords et des protocoles de réadmission conclus par la France

1. Accords bilatéraux

- accord franco-allemand du 22.01.60,
- accord franco-autrichien du 30.11.62,
- accord franco-helvétique du 25.09.65,
- accord franco-espagnol du 08.01.88,
- accord franco-italien du 06.12.90,
- accord franco-suédois du 14.02.91,
- accord franco-slovène du 01.02.93,
- accord franco-portugais du 08.03.93,
- accord franco-roumain du 12.04.94,
- accord franco-croate du 27.01.95,
- accord franco-argentin du 01.02.95 (non ratifié par l'Argentine),
- accord franco-chilien du 23.06.95 (non ratifié par le Chili),
- accord franco-brésilien du 28.05.96 (non ratifié par le Brésil),
- accord franco-bulgare du 29.05.96 (non ratifié par la Bulgarie et la France),
- accord franco-uruguayen du 05.11.96 (non ratifié par l'Uruguay et la France),
- accord franco-hongrois du 16.12.96 (non ratifié par la Hongrie et la France),
- accord franco-slovaque du 20.03.97 (non ratifié par la Slovaquie et la France),
- accord franco-tchèque du 02.04.97 (non ratifié par la Tchécoslovaquie et la France),
- accord franco-paraguayen du 10.04.97 (non ratifié par le Paraguay et la France).

2. Accords multilatéraux

- accord France-Bénélux du 16 avril 1964,
- accord Schengen-Pologne du 29 mars 1991 conclu avec la Pologne par la France, l'Italie, l'Allemagne et les trois pays du Bénélux (auquel a adhéré l'Espagne).

3. Procès-verbaux de négociations tenant lieu d'accords signés avec :

- le Maroc, le 15 janvier 1993,
- la Tunisie, le 3 février 1994,
- l'Algérie, le 27 avril 1994.

4. Accords en cours de négociation avec :

- le Mexique,
- le Sri Lanka.

5. Accords en projet avec :

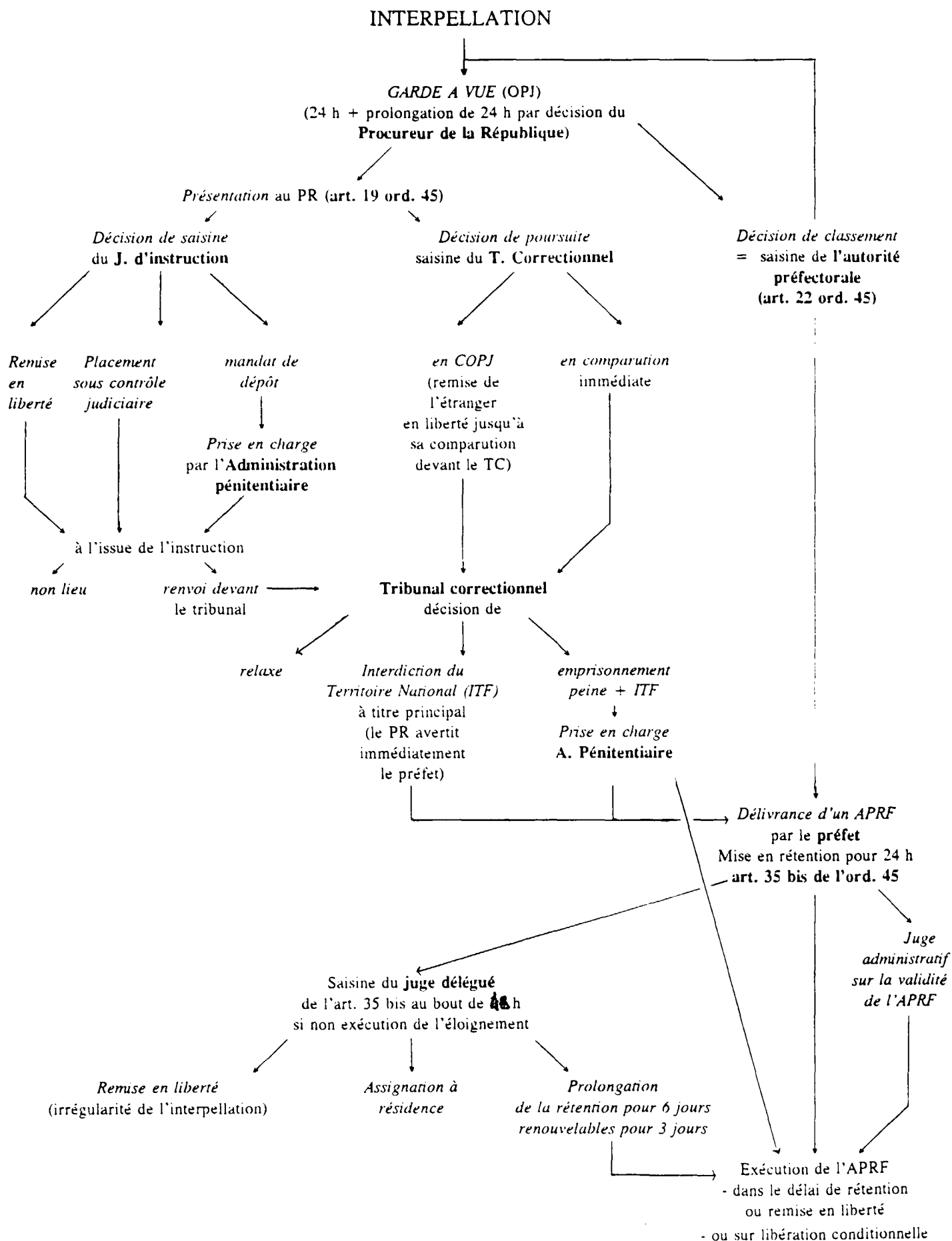
- Andorre
- la République fédérale de Yougoslavie
- la Lettonie
- la Chine populaire.

**II. Listes des conventions franco-africaines relatives à la circulation,
au séjour et à l'emploi des personnes
(conventions ayant fait l'objet d'une re-négociation)**

PAYS	DATE ET LIEU DE SIGNATURE	ENTREE EN VIGUEUR
Bénin (séjour-circulation)	21/12/92 - Cotonou	1/10/94
Burkina-Faso (séjour-circulation)	14/9/92 - Ouagadougou	1/1/95
Cameroun (séjour-circulation)	24/1/94 - Yaoundé	1/7/96
Congo (séjour-circulation)	31/7/93 - Brazzaville	1/10/96
Côte d'Ivoire (séjour-circulation)	21/9/92 - Abidjan	1/4/95
Gabon (séjour-circulation)	2/12/92 - Paris	en cours d'approbation
Mali (séjour-circulation)	26/9/94 - Bamako	1/4/96
Mauritanie (séjour-circulation)	1/10/92 - Nouakchott	1/9/95
Niger (séjour-circulation)	24/6/94 - Niamey	en cours d'approbation
Centrafrique (séjour-circulation)	26/9/94 - Bangui	1/5/96
Sénégal (séjour-circulation)	1/8/95 - Dakar	en cours d'approbation
Togo (séjour-circulation)	13/6/96 - Lomé	en cours d'approbation

A n n e x e 2

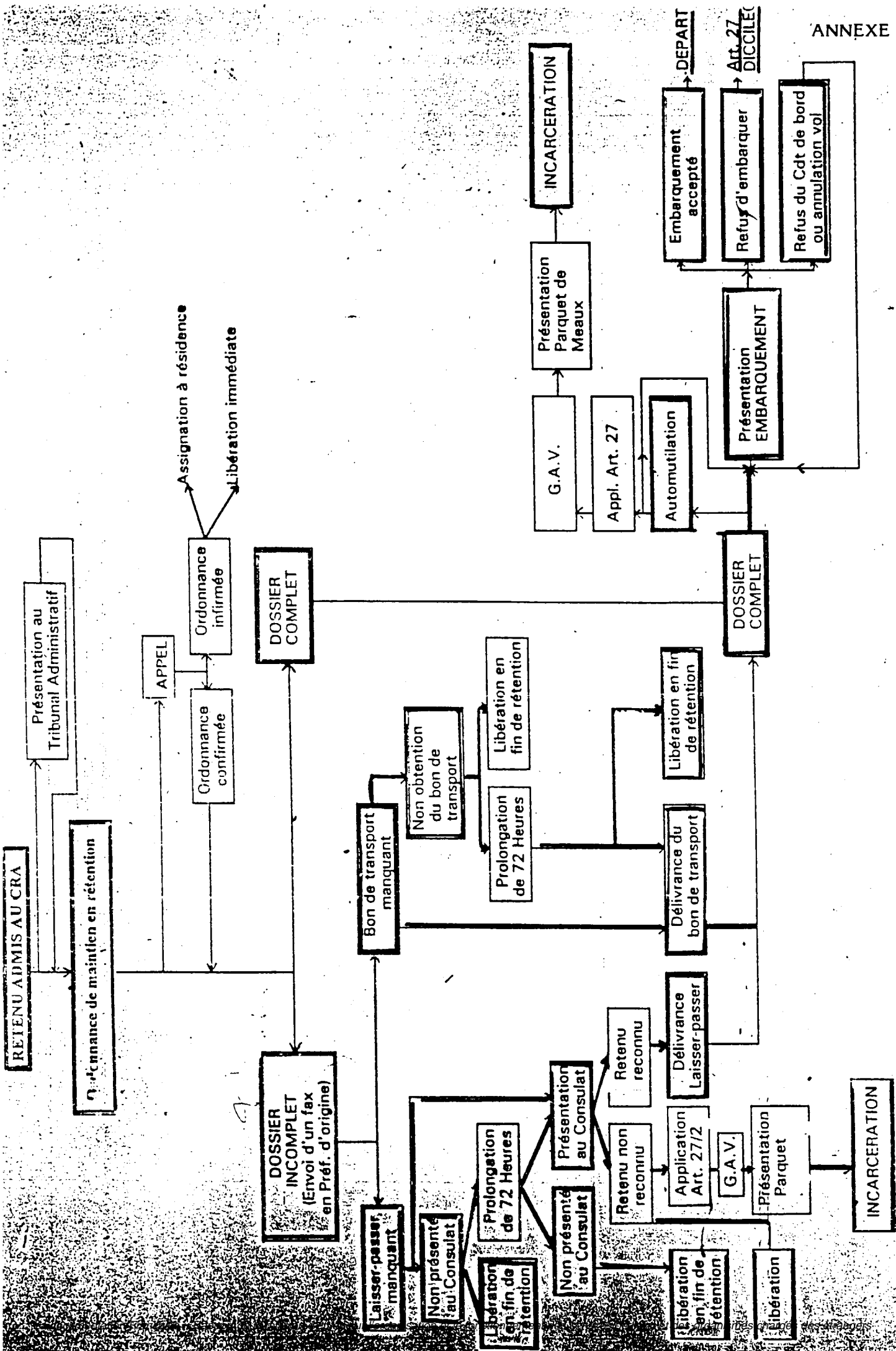
Interpellation d'un étranger en situation irrégulière



N.B. : si l'étranger refuse l'embarquement, la procédure judiciaire est reprise dès le début sur la base de l'art. 27 de l'ordonnance de 45. Toutes les interventions ci-dessus décrites supposent escortes et interprètes.

A n n e x e 3

La mise en oeuvre de l'éloignement d'un étranger retenu



A n n e x e 4

Situation comparée de la rétention dans les pays de l'Union Européenne

LA RÉTENTION DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE ⁽¹⁾

	Allemagne	Autriche	Belgique	Espagne	Irlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Présence de centres de rétention ⁽²⁾	oui (dans 21 autres seulement)	oui	oui	oui	non	oui	oui (à voir pour 1 instant)	non	non	oui	oui	oui (pas encore entré en vigueur)	oui	oui
Caractère pénitentiaire	non	non	non	non		non	non			oui	non	oui	non	non
Autorisation judiciaire	oui	non	non	oui		oui (après 24 heures pour la rétention administrative ou pour la rétention judiciaire) 10 jours (1996-97)	non			non	oui (certains cas particuliers)	oui	non	non
Durée maximale de rétention	6 mois (avec une prolongation de 12 mois) oui, pour les mineurs de 14 à 18 ans (peu utilisée pour les jeunes de moins de 16 ans)	2 mois (avec une prolongation de 6 mois) oui	1 mois	40 jours			illimitée			1 mois, renouvelable deux fois	illimitée (certains particuliers)	?	illimitée	illimitée
Possibilité de rétention des mineurs			non	non		oui (dans certains cas particuliers) ⁽³⁾	oui (dans certains cas particuliers dérogatoires)			non	oui (à titre exceptionnel)	?	oui	oui

(1) Données collectées à partir d'une note du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne du 21 février 1996, basée sur les réponses apportées à un questionnaire par les États membres de l'Union

(2) La présence de centres de rétention n'exclut pas que cette dernière puisse aussi être effectuée dans des centres pénitentiaires

(3) Les mineurs de dix-huit ans ne peuvent être maintenus dans les locaux de rétention que dans les cas où une mesure d'éloignement leur est applicable, or la législation française ne le permet que pour les réadmissions avec des États de l'Union européenne. Les signalements aux fins de non-admission et la remise de demandeurs d'asile à un État de l'Union européenne en application des conventions de Schengen et de Dublin. Au total, ces cas sont très rares

A n n e x e 5

**Comparaison entre :
faits constatés, gardes à vue et poursuites**

ANNEXE 5

DONNEES 1995

. Faits constatés : 65 709

. Gardés à vue : 36 355

. Poursuites au titre des articles 19 et 27
de l'ordonnance de 1945 9 500

. APRF sur interpellation (estimation
50 % du total des APRF : base 1996) 16 700

RATIO =

- poursuites judiciaires + administratives / faits constatés : 40 %

- poursuites judiciaires + administratives / gardés à vue : 72 %

A n n e x e 6

Bilan de l'éloignement en 1996

BILAN ELOIGNEMENT POUR L'ANNEE 1996

Catégories de mesures	Mesures décidées	Mesures mises à exécution	Mesures exécutées	Mesures non exécutées					Total
				Défaut de documents	Absence de moyen de transport	Etranger introuvable	Refus d'embarquement	Autres cas	
Interdictions du territoire pour séjour irrégulier (Articles 19 et 27)	8 808	9 470	3 152	4 309	97	134	812	966	6 318
Interdictions du territoire pour infraction à la législation sur les stupéfiants	1 750	1 792	993	626	10	28	54	81	799
Arrêts préfectoraux de reconduite à la frontière sur interpellations (Article 22)	14 485	15 705	7 246	4 667	178	190	624	2 800	8 459
Arrêts préfectoraux de reconduite à la frontière par voie postale (Article 22)	15 148	15 440	58	10	1	15 197	2	172	15 382
Arrêts préfectoraux de reconduite à la frontière (Article 26 Bis 2ème alinéa)	207	210	162	18	2	6	6	16	48
Arrêts ministériels d'expulsion (Articles 23 + 28)	1 166	1 244	719	230	17	16	83	179	525
TOTAL SANS LES READMISSIONS	41 564	43 861	12 330	9 860	305	15 571	1 581	4 214	31 531
Readmissions au titre de la convention de Schengen (Article 33)	2 479	2 433	2 371	3	3	3	17	36	62
TOTAL AVEC LES READMISSIONS	44 043	46 294	14 701	9 863	308	15 574	1 598	4 250	31 593

RAPPORT
DE
LA MISSION D'ÉTUDE SUR L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES
ORGANISMES CHARGÉS DES ÉTRANGERS

Présenté par :

MADAME MARIE-ANTOINETTE LALLEMAND
CONSEILLER D'ÉTAT, COORDONNATRICE DE LA MISSION,

MONSIEUR YVES CARCENAC
INSPECTEUR GENERAL DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR JEAN-FRANÇOIS NOUAILLE-DEGORCE
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION,

MADAME DOMINIQUE COMMARET
INSPECTEUR GENERAL ADJOINT DES SERVICES JUDICIAIRES,

MONSIEUR HENRI LECLERCQ
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGERES,

MONSIEUR JEAN GARBE
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGERES,

MADAME MIREILLE GAÜZÈRE
INSPECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR XAVIER PRÉTOT
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MONSIEUR ALEXANDRE GOHIER DEL RE
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MADAME LISE DRIENCOURT
CONSEILLER AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS,
RAPPORTEUR

CAHIER N°3 L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION
--

- MAI 1997 -

INTRODUCTION	1
I - L'ADÉQUATION DES DISPOSITIFS AUX OBJECTIFS DE COHÉSION SOCIALE DE LA POLITIQUE DE L'INTÉGRATION	3
I.1 - L'ACCÈS AUX SOINS ET A LA PROTECTION SOCIALE	
I.1.1 - L'accès aux prestations sociales : un droit normalement subordonné à la régularité du séjour	
I.1.2 - La mise en oeuvre des droits à la protection sociale : un dispositif d'application inégale	
I.1.3 - Les recommandations de la mission	
I.2 - LES INTERVENTIONS SPÉCIFIQUES DESTINÉES A FAVORISER L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION	9
I.2.1 - Une multiplicité d'actions sectorielles	
I.2.2 - Le programme d'action gouvernemental du 26 mars 1997	
I.2.3 - Les recommandations de la mission	
II - L'ORGANISATION DE L'APPAREIL INSTITUTIONNEL A L'ECHELON CENTRAL	14
II.1 - UNE MULTIPLICITÉ DE SERVICES ET D'ORGANISMES	
II.2 - DE NOMBREUSES INSTANCES SOLLICITÉES DE FAÇON INÉGALE	15
II.2.1 - Le Haut Conseil de la population et de la famille	
II.2.2 - Le Haut Conseil à l'intégration	
II.2.3 - Le Conseil national pour l'intégration des populations immigrées (CNIPI)	
II.2.4 - La Commission Nationale pour le logement des immigrés (CNLI)	
II.2.5 - Le Comité interministériel à l'intégration	
II.3 - UN FINANCEMENT TROP DISPERSÉ ET TROP CENTRALISÉ	18
II.3.1 - Des ressources financières extrêmement diversifiées	
II.3.2 - Le budget du FAS : un instrument privilégié centralisé à l'excès	
II.4 - MIEUX COORDONNER L'ANIMATION DU DISPOSITIF	22
II.4.1 - Quelques orientations générales	
II.4.2 - Un ministre responsable de la politique d'intégration des étrangers	
II.4.3 - L'organisation des services centraux	
II.4.4 - Une réactivation des procédures de coordination	
II.4.5 - Des mesures visant à clarifier et à simplifier les systèmes de financement	

III - LA RELATION ENTRE L'ETAT ET LES GRANDS OPÉRATEURS	31
III.1 - UN RÉSEAU D'ORGANISMES PUBLICS ET PRIVÉS SOUS TUTELLE DE L'ETAT	
III.2 - POUR UNE TUTELLE PLUS "STRATÉGIQUE"	32
III.2.1 - Le constat : une tutelle trop souvent centrée sur le suivi administratif et financier	
III.2.2 - Une proposition : mieux articuler la fonction d'orientation stratégique et la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle sur les grands opérateurs	
III.3 - L'EVOLUTION DE LA RELATION ENTRE L'ETAT ET L'OMI	34
III.3.1 - Des missions étendues qui touchent à la plupart des domaines d'intervention de l'Etat vis-à-vis des étrangers	
III.3.2 - Une évolution des activités et des publics liée aux transformations du contexte économique et de la politique de l'immigration	
III.3.3 - Pour une reformulation du rôle d'opérateur de l'OMI	
III.3.4 - La lettre de mission des ministres au président de l'OMI : un instrument de la tutelle stratégique de l'Etat sur l'établissement public	
III.4 - VERS UNE CONTRACTUALISATION DES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LE FAS	38
III.4.1 - Faire du Fonds un outil de modernisation de la politique d'intégration	
III.4.2 - Un plan stratégique à moyen terme (1998-2000)	
III.4.3 - Une extension de la déconcentration du Fonds	
III.4.4 - Un "contrat d'objectifs" entre l'Etat et le FAS	
IV - L'ANIMATION DU DISPOSITIF AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ	44
IV.1 - UNE POLITIQUE NATIONALE APPLICABLE SUR LE TERRAIN	
IV.2 - LA MISE EN OEUVRE DES ACTIONS AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL	45
IV.3 - L'APPUI TECHNIQUE ET FINANCIER DE L'ECHELON RÉGIONAL	46
IV.3.1 - Les études et les statistiques régionales	
IV.3.2 - L'élaboration de documents stratégiques d'intérêt régional	
IV.3.3 - La répartition des enveloppes financières du FAS	
IV.3.4 - Le suivi/évaluation et la capitalisation/diffusion des actions innovantes	
CONCLUSION ET TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MISSION	48
ANNEXES	

INTRODUCTION

Le présent cahier traite de **l'accueil et de l'intégration des populations immigrées**. Il s'appuie notamment sur les entretiens de la mission avec les responsables des services de l'Etat et des grands organismes intervenant dans ce domaine, ainsi que sur des investigations dans plusieurs départements.

Les travaux du Haut Conseil à l'Intégration ont précisé les contours de **"l'intégration à la française"**.

"L'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensées que subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social. C'est ainsi un processus dynamique et inscrit dans le temps d'adaptation à notre société de l'étranger qui a l'intention d'y vivre. Elle postule la participation des différences à un projet commun..."⁽¹⁾.

La politique d'intégration se caractérise par la poursuite d'un objectif de cohésion sociale. Elle va plus loin qu'un simple appui à l'insertion professionnelle et sociale. Elle trouve, le cas échéant, son aboutissement dans un processus d'assimilation, qui se traduit par l'accès de l'étranger à la nationalité française et au plein exercice de la citoyenneté.

La politique d'intégration, qui a fait l'objet d'une communication au Conseil des ministres du 26 mars 1997, est présentée par les pouvoirs publics comme le nécessaire contrepont social à l'accent mis sur le renforcement des actions régaliennes de lutte contre l'immigration clandestine.

Le champ de la politique d'intégration est difficile à cerner, dans la mesure où elle recherche la cohésion du corps social tout entier. La société française secrète ses propres marginalisés d'origine autochtone, tandis que les chercheurs essaient de préciser les notions d'"étranger", d'"immigré" ou de "personne d'origine étrangère"⁽²⁾. La cohabitation délicate sur certains sites d'immigrés récents et de populations françaises en voie de marginalisation constitue un des problèmes les plus graves auxquels doit répondre cette politique.

La finalité de l'intégration, c'est de traiter les "populations immigrées" comme les autres composantes du corps social : ainsi, par exemple, l'étranger en situation régulière demandeur d'emploi de longue durée doit bénéficier des mesures générales de lutte contre le chômage de plus d'un an, au même titre qu'un chômeur d'origine nationale, sans qu'il y ait lieu de faire référence à son origine étrangère.

La réalité ne correspond pas toujours à cette perspective. Tous les immigrés ne sont certes pas en situation de précarité ou de marginalisation, mais, ceux qui le sont rencontrent souvent des difficultés supplémentaires liées à leur origine étrangère, voire à la couleur de leur peau.

(1) "L'intégration à la française" - Haut Conseil à l'Intégration (avril 1993).

(2) cf. notamment les travaux de Mme TRIBALAT, directeur de recherches à l'INED.

Compte tenu de l'ampleur de leur mission, les rapporteurs ont concentré leur examen sur les principaux aspects de la politique d'intégration qui déterminent l'organisation et le fonctionnement du dispositif.

Les constats et les propositions du présent rapport s'articulent autour des points suivants, regroupés dans quatre chapitres :

- **l'adéquation des dispositifs aux objectifs de cohésion sociale qui fondent la politique de l'intégration** : il s'agit, à travers quelques exemples, de s'interroger sur la réalité de l'accès des étrangers aux systèmes de droit commun et sur diverses interventions particulières en faveur de ces publics fondées sur la notion de "discrimination positive" ;
- **la cohérence et la lisibilité de cette politique à travers l'organisation des institutions à l'échelon central** : la diversité des interventions explique la multiplicité des intervenants spécialisés, ce qui pose la question d'une simplification éventuelle du paysage institutionnel et celle de l'animation et de la coordination d'une politique par nature interministérielle et partenariale ;
- **la maîtrise de l'Etat sur les orientations stratégiques des grands opérateurs** : dans un domaine où l'Etat "fait faire" plus qu'il n'agit directement, il importe que la puissance publique se donne, mieux qu'aujourd'hui, les moyens d'orienter et de contrôler, par un exercice modernisé de la fonction de tutelle, l'action des organismes publics et privés ;
- **l'organisation des partenariats aux différents niveaux de déconcentration** : si elle doit continuer à relever de la responsabilité de l'Etat, la politique de l'intégration se traduit concrètement par des actions de terrain qui engagent aussi les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale et le tissu associatif ; sa mise en oeuvre doit être largement déconcentrée, ce qui suppose une clarification des rôles des différents acteurs, tant à l'échelon régional qu'au niveau départemental.

Les principales recommandations de la mission sont récapitulées en conclusion du rapport.

I - L'ADÉQUATION DES DISPOSITIFS AUX OBJECTIFS DE COHÉSION SOCIALE DE LA POLITIQUE DE L'INTÉGRATION

La carte de résident d'une durée de dix ans, renouvelable de plein droit, est l'outil central de la politique d'intégration. Plus des quatre-cinquièmes des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne vivant régulièrement en France en sont titulaires.

La politique de l'intégration des populations immigrées comprend nécessairement **deux volets complémentaires** :

- **elle doit prévenir ou lutter contre les "discriminations négatives"**, contraires à nos principes constitutionnels et à notre législation, qui peuvent affecter l'accès de ces publics à des services, prestations, emplois, voire lieux de loisir, au risque de leur donner la tentation d'un isolement de type communautariste, dangereux pour la cohésion sociale et pour l'ordre public ;
- **elle implique la mise en oeuvre de certaines "discriminations positives"**, sous la forme d'interventions spécifiques en faveur de ces populations, fondées sur la reconnaissance de difficultés particulières liées notamment aux facteurs culturels et linguistiques et visant à reconstituer une égalité des chances entre les diverses catégories de résidents.

Au cours de l'enquête de terrain, la mission a examiné les procédures d'accès aux soins et à la protection sociale applicables aux ressortissants étrangers et effectué des déplacements dans les services et organismes compétents (DDASS, caisses primaires d'assurance maladie, caisses d'allocations familiales, unions de recouvrement des organismes de sécurité sociale, services sociaux et administratifs de conseils généraux, services hospitaliers) dans une dizaine de départements. Les constats et les propositions relatifs à l'accès aux dispositifs de droit commun sont développés dans le chapitre 1.1. Les interventions spécifiques en faveur des populations étrangères font l'objet du chapitre 1.2.

CHAPITRE I.1 - L'ACCÈS AUX SOINS ET A LA PROTECTION SOCIALE

I.1.1 - L'accès aux prestations sociales : un droit normalement subordonné à la régularité du séjour

En application des dispositions issues de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993, les ressortissants étrangers ne peuvent normalement prétendre au bénéfice des prestations sociales que pour autant qu'ils sont en situation régulière au regard des dispositions sur le séjour et le travail. Toutefois, l'application de ce principe apparaît nuancée.

I.1.1.1 - Pour la commodité de l'exposé, on procédera à l'examen, successivement, des différentes catégories de prestations sociales.

- 1°) **L'accès aux prestations des régimes obligatoires de sécurité sociale** et de mutualité sociale agricole est subordonné par principe à la régularité de la situation de l'assuré (ou de l'allocataire) et de ses ayants droit au regard des dispositions sur le séjour et le travail. La loi fait d'ailleurs obligation aux organismes de sécurité sociale de s'assurer de la situation des intéressés lors de l'affiliation initiale et périodiquement, au besoin en recourant aux fichiers appropriés des services de l'Etat (Code de la sécurité sociale, art. L. 115-6).

Le principe ne comporte que deux exceptions. D'une part, le travailleur étranger en situation irrégulière a vocation, en cas d'accident ou d'affection d'origine professionnelle, aux prestations de la branche accidents du travail, l'employeur étant astreint, en contrepartie, à rembourser à l'organisme de sécurité sociale le montant des prestations servies (C. séc. soc., art. L. 471-1, et Code rural, art. 1777). D'autre part, l'étranger incarcéré est affilié à la sécurité sociale dans les conditions prévues par les dispositions de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 (C. séc. soc., art. L. 380-30 et s.).

On ajoutera, pour être complet, que l'irrégularité de la situation de l'étranger ne le dispense pas, non plus que son employeur, du paiement des cotisations afférentes à l'activité exercée en méconnaissance de la loi.

2°) **Le régime de l'aide sociale** est plus nuancé. Suivant les dispositions aujourd'hui codifiées sous l'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale :

- Aucune condition n'est exigée pour l'accès aux prestations de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide sociale découlant de l'admission dans un centre d'hébergement et de réadaptation sociale ;
- Aucune condition n'est exigée de même pour l'accès à l'aide médicale en cas de soins dispensés par un établissement de santé ou de prescriptions ordonnées à cette occasion, y compris en cas de consultation externe.

Ces dispositions permettent normalement l'accès de l'étranger en situation irrégulière aux hôpitaux publics et aux établissements privés participant au service public, la prise en charge des consultations externes qui y sont effectuées ainsi que des examens réalisés et des prescriptions dispensées à cette occasion ;

- Le droit à l'aide médicale à domicile est subordonné soit à la détention d'un titre de séjour régulier, soit à la justification d'une résidence ininterrompue en métropole depuis trois ans au moins ;
- Le droit aux allocations aux personnes âgées et aux infirmes est subordonné à la justification d'une résidence ininterrompue en métropole d'une durée minimale de quinze ans avant l'âge de soixante-dix ans ;
- Le bénéfice des autres formes d'aide sociale est réservé aux ressortissants étrangers qui justifient d'un titre régulier de séjour.

Les modalités d'application des dispositions de la loi du 27 juillet 1992 relative à l'aide médicale et des articles 37 et 38 de la loi du 24 août 1993 ont été précisées par une circulaire n° NOR/INT/D/93/00219/C et MASSV/DPM/93-26 du 24 septembre 1993.

Cette description doit être complétée d'un double point de vue :

- D'une part, il peut être dérogé, dans des circonstances exceptionnelles, aux conditions sus-exposées. Le ministre chargé de l'action sociale peut ainsi, pour répondre à des situations exceptionnelles, admettre sans condition de titre ou de résidence un étranger au bénéfice de l'aide médicale à domicile ainsi qu'à certaines autres formes d'aide sociale. Dans cette hypothèse, la prise en charge de la dépense incombe à l'Etat.

- D'autre part et à l'inverse, l'accès à certaines prestations sociales est réservé soit aux ressortissants étrangers munis de certains titres de séjour (tel est le cas du revenu minimum d'insertion), soit même aux seuls ressortissants français sauf convention internationale (allocation d'éducation spéciale, prestations non contributives de vieillesse, allocation aux adultes handicapés).

I.1.1.2 - Le droit des ressortissants étrangers aux prestations sociales s'inscrit au demeurant dans le cadre des principes qui découlent, selon le cas, des règles et principes de valeur constitutionnelle ou des engagements internationaux et européens de la France.

Suivant le Conseil constitutionnel, tout ressortissant étranger doit ainsi bénéficier des droits à la protection sociale, dès lors qu'il réside de manière stable et régulière sur le sol national (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993). Le législateur ne saurait, plus précisément, subordonner l'accès des ressortissants étrangers à des prestations sociales à l'application d'un règlement ou d'une convention internationale (cf. décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, Rec.. p. 33).

Dans un registre quelque peu différent, la Cour de Cassation a entendu faire prévaloir les règles découlant des conventions internationales sur les dispositions restrictives de la loi française. Cette jurisprudence a conduit, plus particulièrement, la cour suprême à reconnaître aux ressortissants des Etats du Maghreb le droit aux prestations non contributives de vieillesse sur le fondement des conventions conclues directement entre la Communauté européenne et les Etats intéressés (cf. Cass. soc. 17 octobre 1996 : CPAM Grenoble c/ Merakchi - arrêt n° 3955 ; CPAM Grenoble c/ Souibgui - arrêt n° 3962 ; Benhamida c/ Caisse d'allocations familiales Gard - arrêt n° 3965).

I.1.2 - La mise en oeuvre des droits à la protection sociale : un dispositif d'application inégale

Des constats de la mission au cours de ses investigations et, notamment, de ses déplacements en province, il ressort que l'application des dispositions issues principalement de la loi du 24 août 1993 est contrastée.

I.1.2.1 - Instituée dès 1986, **la vérification des conditions tenant à la régularité du séjour des allocataires et de leurs enfants est effective dans le cadre de la branche "Prestations familiales"**. Elle figure dans les spécifications des systèmes informatiques utilisés par les caisses d'allocations familiales (Application MONA en région parisienne et système CRISTAL en cours de généralisation).

Le contrôle de la régularité du séjour est opéré initialement lors de la première ouverture des droits aux prestations. La durée de validité du titre est insérée dans les éléments saisis par le liquidateur. **Lorsque le titre vient à expiration, le système procède d'office à l'interruption du service des prestations après avoir édité automatiquement une lettre de rappel invitant l'allocataire à justifier du renouvellement de son titre de séjour.**

Certains organismes procèdent par ailleurs à des contrôles approfondis. La caisse d'allocations familiales d'Arras diligente ainsi, à l'occasion de toute affiliation initiale au régime, un contrôle sur place effectué par un agent enquêteur qui s'assure, en particulier, de la réunion des conditions exigées par les textes (titre de séjour, présence des enfants, conditions d'hébergement, etc.). Cette procédure est rendue possible toutefois par le nombre somme toute réduit de dossiers de cette nature (environ 200 à 250 dossiers).

I.1.2.2 - L'application des conditions fixées par la loi du 24 août 1993 s'avère nettement plus limitée dans la branche "maladie-maternité-invalidité et décès". Pour l'essentiel, les caisses primaires d'assurance maladie se bornent à vérifier la situation des ressortissants étrangers lors de leur affiliation initiale au régime, mais ne procèdent pas, en revanche, à des vérifications ultérieures systématiques.

En pratique, toute demande d'immatriculation au régime général présentée par un ressortissant étranger doit être assortie de la présentation du titre de séjour, l'immatriculation proprement dite n'intervenant qu'au vu de l'ensemble des pièces justificatives. L'organisme conserve une copie du titre (copie certifiée conforme fournie par l'intéressé ou copie effectuée par le service au vu de l'original). Il est procédé, à l'occasion, à des vérifications auprès des services de la préfecture en cas de doute sérieux sur la situation de l'intéressé. **Une fois l'immatriculation intervenue, l'organisme ne s'assure plus, en revanche, de la régularité de la situation de l'assuré.**

En cas de changement d'organisme d'affiliation, il convient de procéder à une distinction. Lorsque les organismes relèvent d'un même centre informatique, le changement d'organisme se fait par simple transfert sur le système LASER (système de liquidation des prestations) sans que soit opéré aucun contrôle particulier. Lorsque, à l'inverse, les deux organismes relèvent de centres informatiques distincts, la caisse d'accueil doit procéder à l'immatriculation de l'assuré et peut procéder ainsi à des vérifications. On observera toutefois que la procédure est simplifiée (ainsi, en région parisienne, la caisse d'accueil demande simplement soit à l'assuré, soit à la caisse d'origine, une copie d'ensemble du dossier sans exiger les pièces justificatives).

Deux raisons au moins expliquent cette application défectueuse de la loi :

- **En premier lieu, le système informatique de l'assurance maladie (Système LASER) ne prend pas en compte, dans sa configuration actuelle, les conditions tenant à la régularité du séjour et du travail.** Ainsi, la durée de validité du titre de séjour peut être saisie dans une zone renseignements du système, mais elle n'est pas intégrée dans les fonctions du système, à la différence des modalités du système applicable dans la branche "prestations familiales". L'observation s'impose a fortiori en cas de traitement des demandes de prestations par télétransmission (saisie par scanner). Dans son état actuel, le système VITALE est également déficient sur ce point. Dans un registre voisin, la consultation par les organismes d'assurance maladie des fichiers des préfectures demeure artisanale (pas d'accès direct des organismes, simple demande écrite ou téléphonique de renseignements). La Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés a d'ailleurs récemment transmis un dossier sur la question à la Commission nationale Informatique et libertés.
- **En second lieu, le contrôle prescrit par la loi de 1993 rompt avec les traditions des organismes, dont le personnel maîtrise mal, techniquement et psychologiquement, les exigences.** Si le personnel de certains organismes a bénéficié de formations appropriées, avec le concours de la préfecture (tel est, par exemple, le cas à la caisse primaire de Rouen), les relations entre les préfectures et les organismes d'assurance maladie demeurent épisodiques.

On ajoutera, pour conclure, qu'il est fort malaisé, en pratique, de déterminer, fut-ce par ordre de grandeur, le nombre de ressortissants étrangers qui peuvent continuer à bénéficier des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès alors que leur titre de séjour est venu à expiration et n'a pas fait l'objet d'un renouvellement. Il convient de rappeler toutefois que plus des quatre cinquièmes des ressortissants étrangers des pays tiers vivant régulièrement en France sont titulaires d'une carte de résident d'une durée de dix ans, renouvelable de plein droit, et ne sont donc pas susceptibles de se trouver en infraction au regard des dispositions relatives à l'accès aux prestations d'assurance maladie.

1.1.2.3 - S'agissant enfin de l'accès à l'aide médicale, on rappellera que la loi susmentionnée du 27 juillet 1992 portant réforme d'ensemble des conditions d'accès à l'aide médicale a entendu mettre en oeuvre, pour la gestion de l'aide médicale, une convention entre le département et la caisse primaire d'assurance maladie (régime général): celle-ci assure la gestion administrative de l'aide médicale et, plus particulièrement, le service des prestations, celui-là pourvoyant à leur financement. Par ailleurs, dans un souci de simplification, la loi pose en principe l'affiliation à l'aide médicale pour une durée d'un an renouvelable et met fin ainsi au régime antérieur de l'admission au coup par coup.

Les étrangers en situation régulière peuvent prétendre dans les mêmes conditions que les nationaux, sans délai et sous de simples conditions de ressources, au bénéfice du dispositif ci-dessus rappelé (cf. décret n° 94-294 du 15 avril 1994). **La mission n'a pas constaté d'infraction à la législation sur ce point au cours de ses investigations.**

Comme il a été rappelé précédemment, **l'étranger dépourvu de titre de séjour peut bénéficier, sans condition particulière, de l'aide médicale en établissement** (v. supra, § I.1.1). Dans ces conditions, l'intéressé doit a priori pouvoir bénéficier, dans les limites sus-rappelées, de la prise en charge, le cas échéant par l'intermédiaire de la caisse primaire dans le cadre de la convention avec le département, de toute hospitalisation et prestation associée.

La mission a constaté une application défectueuse de la réglementation sur ce point. **Dans nombre de départements semble-t-il, l'étranger en situation irrégulière ne peut bénéficier, en fait, du système de la prise en charge pour une durée d'un an renouvelable ; il en résulte, soit une prise en charge au coup par coup, soit aucune prise en charge, contrairement tant à la lettre qu'à l'esprit de la loi du 27 juillet 1992.**

Cette situation paraît découler de l'effet conjugué de trois éléments :

- de nombreux départements n'ont pas encore conclu avec la caisse primaire d'assurance maladie la convention prévue par la loi du 27 juillet 1992, ce qui fait obstacle, d'ailleurs pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels de l'aide médicale, à la mise en oeuvre effective de la procédure simplificatrice prévue par celle-ci ;
- les dispositions législatives et réglementaires qui ouvrent aux étrangers en situation irrégulière, dans le cadre de l'aide médicale, l'accès à l'hôpital et à l'ensemble des prestations et prescriptions associées, paraissent mal connues non seulement d'une partie du corps médical hospitalier, mais aussi de certains travailleurs sociaux et responsables administratifs ;
- on ne saurait exclure enfin que l'étranger en situation irrégulière hésite à se rendre à l'hôpital par crainte que sa situation ne soit dénoncée à l'autorité de police, ou ne le fasse qu'en dernière extrémité.

De cette carence dans l'application de la loi, résultent des conséquences d'importance tant pour la santé publique (développement de pathologies lourdes et non traitées) que pour l'assurance maladie ou l'aide médicale, appelées à prendre en charge des pathologies à des stades avancés et donc plus coûteuses pour les finances sociales.

I.1.3 - Les recommandations de la mission

Compte tenu des constatations qu'elle a pu faire à l'occasion de ses déplacements au sein des services sociaux, la mission est amenée à formuler trois séries de recommandations :

I.1.3.1 - La suppression, lorsqu'elles subsistent, des conditions liées à la nationalité, pour l'accès aux prestations sociales et, notamment, aux prestations non contributives (par exemple, allocation aux adultes handicapés, certaines prestations de vieillesse).

Cette mesure aurait pour effet premier d'harmoniser notre législation sociale avec les principes découlant de la Constitution et des engagements internationaux et européens de la France. Par ailleurs, elle est de nature à alléger la charge de travail des services contentieux des organismes sociaux et des juridictions spécialisées du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Compte tenu du fait que les réclamations sont en définitive satisfaites dans la plupart des cas, l'incidence financière de cette mesure devrait être négligeable. Elle suppose cependant la modification de plusieurs dispositions législatives.

I.1.3.2 - L'application effective dans le domaine de l'assurance-maladie et maternité des dispositions de la loi du 24 août 1993 qui lient à la régularité du séjour et du travail l'affiliation aux régimes obligatoires de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole et le droit aux prestations desdits régimes.

Il conviendrait à cet effet de procéder à la modification des spécifications des programmes informatiques de liquidation des prestations de l'assurance maladie et maternité, afin de suspendre effectivement l'immatriculation et le service des prestations aux ressortissants étrangers dont le titre de séjour n'a pas été renouvelé.

I.1.3.3 - L'application effective dans le domaine de l'aide médicale des dispositions de la loi du 24 août 1993 quant à l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière (hospitalisation).

Dans cette perspective, la mission recommande :

- * le rappel par voie de circulaire aux préfets des dispositions issues tant de la loi du 27 juillet 1992 que de la loi du 24 août 1993, qui déterminent la situation des étrangers en situation irrégulière au regard de l'aide médicale ;
- * le développement d'actions d'information et de formation, notamment à l'usage des praticiens, travailleurs sociaux, services hospitaliers et agents des services sociaux des départements ;
- * la dévolution au service médical de l'O.M.I., à l'initiative et sous l'autorité du préfet, de la coordination des actions menées en matière d'accès aux soins des étrangers en situation de précarité par les associations spécialisées et organisations non gouvernementales bénéficiaires de concours financiers de la part des collectivités publiques.

Dans le même registre, la mission juge souhaitable le rattachement à l'Etat des actions propres au dépistage et au traitement de certaines pathologies selon la formule retenue s'agissant de la tuberculose par le projet de loi sur la cohésion sociale.

CHAPITRE I.2 - LES INTERVENTIONS SPÉCIFIQUES DESTINÉES A FAVORISER L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION

La mission n'a pas ignoré que son cahier des charges limitait sa compétence aux "étrangers". Toutefois, si pour l'accès aux soins et à la protection sociale, les étrangers sont dans une situation particulière, la politique d'intégration ne peut se limiter à cette seule population ; elle s'adresse nécessairement, dans un premier cercle, aux "immigrés" c'est-à-dire aux étrangers et aux personnes nées étrangères qui ont acquis la nationalité française. La politique d'intégration peut aussi s'adresser aux Français de souche les plus défavorisés.

Si la mission n'a pas cru excéder son cahier des charges en traitant des immigrés, qui lui paraissent justifier une politique et des instruments d'action spécifiques, elle s'est toutefois limitée à ceux-ci et n'a pas étudié l'intégration de l'ensemble des populations défavorisées.

I.2.1 - Une multiplicité d'actions sectorielles

Les interventions préventives ou correctrices en faveur des populations immigrées s'articulent autour de quelques grands thèmes, qui ont tendu à se diversifier dans la période récente. Aux actions traditionnelles en direction des travailleurs migrants (logement en foyer, par exemple), sont venues progressivement s'ajouter, avec le développement du regroupement familial, des mesures centrées sur l'accueil des familles rejoignantes et leur accès aux services publics, puis des opérations en direction des jeunes, sous la forme de l'accompagnement scolaire ou de la prévention de la délinquance.

A travers les rapports d'activité de la direction de la population et des migrations, les programmes d'intervention du Fonds d'action sociale et les nombreuses circulaires ministérielles ou interministérielles relatives à l'intégration des immigrés, apparaissent les principaux domaines d'intervention, brièvement rappelés ci-après :

- **l'accueil des familles rejoignantes** : il est organisé par la circulaire interministérielle DPM n° 93-10 du 12 mars 1993 instituant un plan départemental d'accueil des familles rejoignantes coordonné par les préfets (DDASS), complétée et précisée par de nombreuses circulaires et notes d'information (circulaires DPM n° 94-08 du 28 février 1994, n° 94-18 du 31 mai 1994, n° 95-10 du 4 mai 1995 et par la circulaire DPM/DLPAJ du 7 novembre 1994 relative au regroupement familial...). La mise en place des plans départementaux d'accueil a été accompagnée de conventions entre l'Office des migrations internationales (OMI) et des associations spécialisées, le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) et l'Association service social familial migrants (ASSFAM) dans quelques départements pilotes ;
- **l'accès aux services publics** : cette action se concrétise par exemple par des actions d'interprétariat, ainsi que par l'installation dans 11 préfectures de "cellules de pré-accueil" constituées par des personnels de l'Office des migrations internationales (52 agents actuellement) ;
- **l'action en direction des jeunes et l'accompagnement scolaire** : ils comprennent notamment les cycles d'animation éducative péri-scolaire (A.E.P.S.) destinés à aider les élèves de l'école élémentaire qui rencontrent des difficultés particulières, ou l'extension des "réseaux solidarité-école" (R.S.E.) initiés en 1992 et visant à promouvoir des formes d'accompagnement scolaire pour les élèves du second degré ;
- **l'appui culturel et linguistique** : il vise, au-delà des actions ci-dessus, à promouvoir l'apprentissage du français et l'alphabétisation pour les jeunes et pour les adultes ;

- **l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle** : les actions spécifiques tendent notamment, par le biais de conventions Travail-Affaires Sociales - Fonds d'Action Sociale, à compléter les interventions du Service Public de l'Emploi en faveur des chômeurs de longue durée ou des salariés d'entreprises menacés dans leur emploi, et à développer les réseaux de parrainage pour accompagner les jeunes en difficulté et les insérer dans les entreprises (cf. circulaire DPM n° 94-25 du 29 juillet 1994) ;
- **le logement des immigrés** : les foyers de travailleurs migrants (F.T.M.) offrent environ 135 000 lits répartis entre 710 foyers, dont 255 se trouvent en Ile-de-France. Ils hébergent environ 150 000 personnes. La moitié de ce patrimoine environ est gérée par la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (SONACOTRA), société anonyme d'économie mixte sous tutelle interministérielle, les autres foyers par des associations de gestion relevant de la loi de 1901.

Dans ce domaine, les efforts des gouvernements successifs depuis une dizaine d'années ont porté sur :

- la dissémination des logements afin de favoriser l'intégration ;
- la rénovation du parc actuel fortement dégradé voire insalubre (surtout en région parisienne) ;
- l'accompagnement social pour faire de ces lieux de vie des lieux d'intégration.

Pour autant, les constats du rapport de la mission d'information parlementaire de 1990 et du rapport des inspections générales de la même année quant à la dégradation des foyers et à l'absence d'accompagnement social (permanences médicales, alphabétisation, etc...) demeurent largement actuels, spécialement sur une vingtaine de sites en sur-occupation en région parisienne⁽¹⁾.

La réglementation relative aux logements-foyers a été modifiée en 1994 et a abouti à la création d'un nouveau type de foyers : **les résidences sociales**. Celles-ci devraient permettre d'accélérer la réhabilitation des foyers et d'étendre le conventionnement de ces structures à l'aide personnalisée au logement. Elles devraient contribuer à favoriser une accession progressive des occupants à des logements dans le parc social ou privé.

L'objectif tant pour les foyers que pour les nouvelles résidences sociales demeure d'insérer ces logements dans le tissu urbain au travers des dispositifs contractuels ouverts au titre de la politique de la ville.

- **la médiation sociale et la prévention de la marginalisation et de la délinquance** : sous ces rubriques figurent par exemple les actions lancées dans 15 départements prioritaires (circulaire DPM n° 94-42 du 19 décembre 1994) en vue d'encourager la médiation sociale par le biais de "femmes relais", ou encore les opérations annuelles "Ville-vie vacances" et "Ecole ouverte" qui permettent d'accueillir des jeunes des quartiers défavorisés pendant les périodes de congés scolaires;
- **l'accueil et l'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés** : ce thème est traité au chapitre IV du premier cahier du rapport, relatif à l'asile et la protection des réfugiés ;
- enfin, cette politique est soutenue par des actions d'**information et de communication audio-visuelle**.

⁽¹⁾ cités également par le rapport de M. Henri Cuq, parlementaire en mission.

Chacune de ces interventions sectorielles constitue un pan spécialisé de la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées. Elle met en jeu les compétences spécifiques des différents ministères et organismes intervenant dans ces différents domaines.

Cependant leur caractère sectoriel risque de faire perdre de vue la cohérence globale de cette politique. Il empêche souvent de discerner clairement le degré de priorité accordé par les pouvoirs publics aux différents types d'interventions.

Ainsi, la mission relève que **les services et organismes compétents ne disposent pas d'une instruction générale** explicitant les grandes orientations et mettant en perspective les axes principaux de la politique d'intégration. Dans les années récentes, seule **la circulaire DPM n° 94-42 du 19 décembre 1994** relative à l'intégration des populations immigrées semble avoir eu une ambition quelque peu synthétique. Encore faut-il souligner que, faisant suite à la présentation au Conseil national pour l'insertion des populations immigrées (CNIPI) du 27 mai 1994 de certaines mesures, elle avait surtout pour objet de donner des instructions opératoires aux préfets, au FAS et à l'OMI sur la mise en oeuvre de ces mesures intéressant respectivement l'accueil des familles, la place des femmes et l'action en faveur des jeunes.

Au-delà des directives à caractère technique et le plus souvent sectoriel, **un document de portée plus générale** exprimant la cohérence de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine complexe et sensible permettrait aux acteurs de terrain de mieux situer leurs interventions respectives.

I.2.2 - Le programme d'action gouvernemental du 26 mars 1997

Le rapport de MM. MEKACHERA et GAEREMYNCK a proposé en novembre 1996 une "relance de la politique de l'intégration".

Ce rapport a très largement inspiré le **programme d'action adopté par le gouvernement** intitulé : **"Agir pour l'intégration : le contrat républicain"**. Ce dispositif, qui a fait l'objet d'une communication au **Conseil des ministres du 26 mars 1997**, s'articule autour de **sept orientations majeures**⁽¹⁾ :

- le contrat d'intégration ;
- l'apprentissage du français ;
- l'accompagnement scolaire ;
- la restructuration des foyers de travailleurs migrants ;
- le parrainage vers l'emploi ;
- la lutte contre les discriminations ;
- l'amélioration des procédures de naturalisation.

Au total, ce programme comprend **18 mesures**. Il prévoit de "mobiliser en trois ans près de 4 milliards de francs autour des 7 orientations majeures"⁽²⁾.

(1) le communiqué de presse est joint en **annexe n° 1**.

(2) la présentation détaillée du programme est jointe en **annexe n° 2**.

I.2.3 . Les recommandations de la mission

La mission formule trois préconisations :

1°) en matière de logement social des ressortissants étrangers, l'importance des besoins, l'impossibilité pratique à introduire la rénovation des foyers dans les contrats de ville en raison notamment du faible intérêt des élus locaux pour des populations qui ne votent pas, l'urgence à réhabiliter une vingtaine de foyers situés en région parisienne conduisent la mission à préconiser le maintien dans l'avenir de l'enveloppe spécifique destinée au logement des immigrés dite du 1/9ème des fonds de la participation des employeurs au logement social. Cette enveloppe qui a été créée par la loi de finances pour 1975 et figure actuellement à l'article L 313-1 du code de la construction, a été récemment mise en cause. La dilution de ces fonds dans l'enveloppe plus large destinée au logement social (9 % du "1 %" logement) risquerait localement d'empêcher la mise en oeuvre de programmes de réhabilitation des foyers et plus généralement de restreindre l'accès au logement des populations étrangères ou issues de l'immigration. La mission approuve le maintien au sein de cette enveloppe d'une réserve nationale destinée à la rénovation des foyers mais elle considère que si la partie déconcentrée vient à abonder le financement de programmes de logements sociaux banalisés, l'application de l'article L 313-1 du code de la construction implique que, sur ces programmes, des contingents de logements soient réservés aux immigrés. **Sur un thème sensible, la mission attire l'attention sur les risques que comporterait la suppression d'une enveloppe préaffectée et la dilution de l'effort en faveur du logement des populations étrangères dans l'enveloppe plus large destinée au logement des populations démunies.**

Cet objectif n'est en rien contradictoire avec le souci légitime de gérer ces fonds de la manière la plus déconcentrée possible et de mélanger les populations au sein des programmes de logements sociaux ou des résidences sociales.

2°) S'agissant de l'articulation de la politique d'intégration avec la politique de la ville, la mission relève que l'engagement du FAS dans la politique de la ville (hors foyers), était en 1995 de l'ordre de 365 millions, dont 117 millions de crédits contractualisés et 248 millions de crédits ordinaires. Le FAS contribuait au financement d'environ 160 des 264 "contrats de ville" signés. Les programmes locaux mis en place dans le cadre des contrats de ville doivent correspondre aux quatre priorités d'intervention rappelées dans les circulaires annuelles du ministre des affaires sociales : l'action sur les moments-clés de l'intégration, spécialement l'accueil des familles rejoignantes et l'apprentissage du français par les femmes ; l'incitation des services de droit commun à la prise en compte des difficultés d'intégration des étrangers ; l'initiation d'actions spécifiques et le désenclavement des foyers de travailleurs migrants dans le tissu urbain.

Si l'utilisation des crédits du FAS dans les contrats de ville comme simple financement d'appoint doit être évitée, sa contribution aux contrats de ville ne peut cependant être exclusivement réservée aux actions spécifiques en direction des ressortissants étrangers. Elle participe d'une démarche globale de désenclavement des quartiers, d'amélioration de l'habitat et d'animation locale.

Les rencontres périodiques à l'échelon central entre la DPM, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et le FAS, telles que prévues par l'accord-cadre du 22 novembre 1993 entre ces trois partenaires, restent indispensables. Elles pourraient favoriser, en particulier, un rapprochement des politiques respectives en matière d'études et d'évaluation. Par ailleurs, les propositions de déconcentration du FAS formulées plus loin devraient faciliter localement l'articulation avec la politique de la ville, par nature déconcentrée.

3°) sur un plan général, il lui paraît indispensable qu'à la suite de la communication au Conseil des ministres du 26 mars 1997, le Gouvernement prépare une **"note générale d'orientation sur la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées"**.

Cette "note générale" aurait pour objet de rappeler à l'attention des administrations et des opérateurs compétents, mais aussi des populations concernées et de leurs associations représentatives, les orientations politiques et les principaux modes d'intervention de l'action d'intégration conduite sous la responsabilité des pouvoirs publics.

Elle pourrait incorporer, si le Gouvernement y donne suite, la plupart des propositions figurant aux différents chapitres du présent rapport. Compte tenu de son objet, politique autant que technique, **ce document devrait être signé par le Premier ministre**.

En conclusion, les étrangers en situation régulière, comme les Français issus de l'immigration, sont en principe éligibles aux dispositifs sociaux de droit commun, qu'il s'agisse des systèmes légaux et conventionnels de protection sociale ou des prestations et aides prévues dans le cadre des programmes publics d'intervention en faveur de l'insertion professionnelle et sociale des personnes en difficulté.

Pour autant, l'action sociale en faveur des immigrés ne paraît pas pouvoir se fondre à court et moyen termes dans l'action sociale générale menée par les pouvoirs publics, sous la responsabilité de l'Etat ou sous celle des départements dans le cadre des lois de décentralisation.

Si nombre de handicaps sociaux peuvent être communs à des Français de souche et à des résidents d'origine étrangère, certains d'entre eux conservent un caractère spécifique qui justifie, aux yeux de la mission, le maintien d'un traitement particulier assuré par des institutions possédant un savoir-faire et des compétences spécialisées.

Par ailleurs, sur un plan plus politique, on peut craindre qu'une banalisation excessive de cette action sociale particulière dans l'action sociale générale ne s'effectue à brève échéance au détriment des populations immigrées, ne serait-ce que parce que les arbitrages au sein d'enveloppes globales pourraient se traduire par une préférence en faveur des publics de bénéficiaires disposant du droit de vote.

C'est pourquoi la mission, tout en ayant conscience des avantages d'une globalisation des politiques d'intégration, estime qu'il demeure préférable de maintenir des mesures et des structures propres à l'action en direction des immigrés.

II - L'ORGANISATION DE L'APPAREIL INSTITUTIONNEL A L'ECHELON CENTRAL

CHAPITRE II.1 - UNE MULTIPLICITE DE SERVICES ET D'ORGANISMES

Sur ce sujet, le constat formulé en 1991 dans le premier rapport annuel du Haut Conseil à l'Intégration intitulé "Pour un modèle français d'intégration"⁽¹⁾ demeure largement actuel.

A l'échelon central, la politique d'intégration se caractérise par la multiplicité des services et des intervenants administratifs :

- **ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (MATVI)** et **ministères** oeuvrant dans ce domaine par l'exercice de leurs compétences sectorielles (Education Nationale, Travail et Affaires Sociales, Equipement et Logement, Justice, Jeunesse et Sports, etc...).
- **administrations centrales** exerçant les fonctions **régaliennes** de l'Etat vis-à-vis des étrangers : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, Direction des français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) du ministère des affaires étrangères, Direction de la population et des migrations (DPM) du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration pour la réglementation de l'accès au travail et du regroupement familial.

La DPM a par ailleurs dans ses attributions l'animation de la politique de l'intégration. A ce titre, elle exerce, notamment par le biais de sa sous-direction des communautés immigrées, la tutelle exclusive ou conjointe de plusieurs organismes, dont les grands opérateurs nationaux ci-après :

- l'Office des Migrations Internationales (OMI) ;
 - le Fonds d'Action Sociale des travailleurs migrants et de leur famille (FAS) ;
 - le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE) ;
 - la Société nationale de construction pour les travailleurs migrants (SONACOTRA).
- enfin, d'**autres services et organismes** interviennent en matière d'accueil et d'intégration : la Direction de l'action sociale (DAS) du ministère du travail et des affaires sociales ; la Délégation interministérielle à la ville (DIV) du MATVI ; de nombreuses associations, telles que l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM).

Sans doute inévitable, cette diversité d'intervenants appelle en tout cas **une coordination interministérielle forte**, ainsi qu'**un fonctionnement organisé des instances partenariales** de consultation et de préparation des décisions.

⁽¹⁾ annexe n° 1 au rapport du Haut Conseil à l'Intégration "Intégration : l'organisation administrative"
par M. Jean Gaeremynck.

CHAPITRE II.2 - DE NOMBREUSES INSTANCES SOLLICITÉES DE FAÇON INÉGALE

Outre **deux instances d'étude et de réflexion** -le Haut Conseil de la population et de la famille et le Haut Conseil à l'Intégration-, **deux commissions nationales** -le Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées (CNIPI) et la Commission Nationale pour le Logement des Immigrés (CNLI)- oeuvrent dans le champ de l'intégration des populations immigrées.

Ces deux dernières assemblées se distinguent par la nature de leurs attributions -élaboration d'avis pour la première, programmation budgétaire dans le domaine du logement pour la seconde-, ainsi que par leur composition⁽¹⁾.

Par ailleurs, le **Comité Interministériel à l'Intégration** réunit périodiquement les ministres concernés par la politique d'intégration.

II.2.1 - Le Haut Conseil de la population et de la famille

Bien que le Haut Conseil de la population et de la famille, dont le directeur de la population et des migrations est secrétaire général, ne puisse être considéré comme une institution spécifique du secteur de l'immigration, il convient de rappeler qu'il constitue l'instance la plus élevée, parce que placée sous la présidence du Président de la République, où peuvent être étudiés les phénomènes migratoires. Créé par décret du 23 octobre 1985, le Haut Conseil a été renouvelé par décret du Président de la République le 22 mars 1996.

II.2.2 - Le Haut Conseil à l'Intégration

Créé par le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989, le Haut Conseil à l'intégration, placé auprès du Premier ministre, a pour mission de "donner son avis et de faire toute proposition utile à la demande du Premier ministre sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère". Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Premier ministre.

Présidé depuis peu par Mme VEIL, qui a succédé à M. Marceau LONG, il est composé de neuf membres nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre, avec un mandat de trois ans. Cette instance de réflexion a fortement contribué à forger un corps de doctrine sur l'intégration ainsi que la stratégie de l'Etat en ce domaine. Le Haut Conseil, travaillant et consultant à huis clos et en toute indépendance, a publié de nombreux rapports thématiques dont la plupart des orientations ont été reprises, avec un décalage dans le temps, dans les politiques publiques.

⁽¹⁾ La présence des associations et de représentants des communautés immigrées caractérise la première, celle des professionnels du logement et des syndicats patronaux constitue la particularité de la seconde.

II.2.3 - Le Conseil National pour l'Intégration des Populations Immigrées (CNIPI)

Créé par le décret n° 84-399 du 28 mai 1984, pour succéder à la commission de la main-d'œuvre étrangère siégeant auprès du Conseil supérieur de l'emploi (décret n° 73-478 du 17 mai 1973), le CNIPI a été réformé par le décret n° 93-290 du 5 mars 1993 qui en a modifié la composition et le fonctionnement. Le mandat de ses membres, désignés en 1993, vient d'arriver à échéance sans que leurs successeurs aient encore été nommés. Parmi les 60 membres, 14 sont des personnalités issues de l'immigration et appartenant au monde associatif, 14 représentent les organisations syndicales. S'y ajoutent 7 personnes engagées dans l'action locale pour l'intégration, 7 personnalités qualifiées, 13 hauts fonctionnaires représentant les différents départements ministériels concernés et les présidents de 5 organismes intervenant dans ce secteur⁽¹⁾. La DPM assure le secrétariat du conseil, qui est doté d'un bureau de sept membres.

Outre les réunions plénières où les ministres successifs ont été entendus, cette assemblée désigne en son sein des groupes de travail *ad hoc*, donne son avis sur certains avant-projets de décrets et de circulaires sur l'intégration et a notamment travaillé sur le récent **"Plan de relance pour l'intégration"** du Gouvernement.

Le ministre chargé de l'intégration peut consulter le conseil sur les questions relatives aux conditions de vie, à l'habitat, au travail, à l'emploi, à l'éducation, à la formation et aux actions sociales et culturelles.

II.2.4 - La Commission Nationale pour le Logement des Immigrés (CNLI)

La CNLI et son secrétariat général ont reçu en 1976 (par simple circulaire), les attributions relatives au logement des immigrés qui relevaient auparavant de la DPM. En particulier, elle a pour mission de fixer les conditions d'utilisation et de répartition dans les régions de la fraction prioritaire de la participation des employeurs à l'effort de construction, affectée au logement des immigrés (ce qu'on appelle communément le 1/9ème).

La CNLI a perdu à son tour une partie de ses compétences : le décret de 1988 créant l'Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) a transféré à ce nouvel organisme la programmation annuelle des enveloppes régionales et départementales du 1/9ème. Par ailleurs, la procédure d'agrément des programmes et opérations éligibles à un financement sur ces crédits a été totalement déconcentrée. Aujourd'hui, la CNLI propose au ministre du logement et au ministre chargé de l'intégration l'affectation des fonds du 1/9ème pour construire et surtout améliorer les foyers et les logements des travailleurs immigrés et de leur famille.

Les circulaires conjointes des ministres du logement et des affaires sociales du 27 décembre 1994 et du 16 mars 1995 ont précisé les priorités concernant l'emploi des fonds, qu'il s'agisse de la "réserve nationale" ou des enveloppes départementales dont la programmation appartient aux préfets.

⁽¹⁾ FAS, OMI, UNAF, SSAE, SONACOTRA

II.2.5 - Le Comité Interministériel à l'Intégration

Créé en même temps que le Haut Conseil à l'Intégration par le décret n° 89-881 du 6 décembre 1989, ce comité est chargé "de définir, d'animer et de coordonner la politique du Gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère".

Outre les nombreux ministres et secrétaires d'Etat concernés, ce comité comprend le délégué interministériel à la ville, le délégué à l'intégration et le délégué aux rapatriés (décret n° 96-622 du 11 juillet 1996).

Le secrétaire général à l'intégration, devenu en 1995 "**délégué à l'intégration**", nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du Premier ministre, assure le secrétariat du comité, prépare ses délibérations et veille à leur exécution. Un **comité de coordination** regroupant des hauts fonctionnaires de chacun des ministères désignés *intuitu personae* (arrêté du 14 février 1997) qu'il convoque et dont il assure la présidence, est placé auprès de lui.

Les réunions de ces instances ont été très espacées et n'ont guère débouché sur des mesures concrètes dans les dernières années. Le Comité interministériel est consulté surtout pour donner son avis sur des trains de mesures : ce fut le cas récemment avec l'examen des propositions tirées du rapport de MM. MEKACHERA et GAEREMYNCK déjà cité.

CHAPITRE II.3 - UN FINANCEMENT TROP DISPERSÉ ET TROP CENTRALISÉ

II.3.1 - Des ressources financières extrêmement diversifiées

Les moyens de financement de la politique d'intégration sont extrêmement dispersés et présentent une grande hétérogénéité dans leur nature comme dans leur origine.

Schématiquement, on peut distinguer les **cinq catégories** suivantes de sources de financement :

1°) des crédits inscrits au budget de l'Etat

* les dotations budgétaires gérées par la DPM

Elles s'imputent sur trois chapitres ou fractions de chapitres et ont évolué comme suit depuis 1994 (en millions de francs)⁽¹⁾ :

Imputation	Libellé	1994	1995	1996	1997
Chap.34.94 (partie)	Etudes (DPM, HCPF, CNPI)	2,6	2,3	2,6	2,5
Chap 46.23 - art.21	CPH et CADA	239,7	264,0	287,4	287,3
Chap 47.81	Population et migrations	193,4	194,0	194,0	91,3
	Total DPM	435,7	460,3	484,0	381,1

Les crédits du chapitre 46.23 : "Dépenses d'aide sociale obligatoire" (article 21) servent à financer le fonctionnement des centres provisoires d'hébergement et de réadaptation sociale (CPH) et des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)⁽²⁾.

Les crédits du chapitre 47.81 : "Population et migrations - Interventions de l'Etat" sont utilisés, d'une part pour financer des mesures en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés (subventions à divers organismes et paiement via le SSAE des allocations d'attente et aides diverses), d'autre part pour accompagner des actions d'intégration menées principalement par des associations -insertion des jeunes, accueil et information, lutte contre le racisme et la discrimination, etc...- cofinancer des contrats d'agglomération et subventionner les interventions sociales dans les centres de rétention. Ils sont gérés principalement au niveau central. La dotation du chapitre a été ramenée en loi de finances 1997 à 91 millions, après que la subvention au SSAE (95 millions en 1996) a été mise à la charge du FAS.

* **certains crédits du Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville (FIV)**, doté au total de 674 millions en L.F.I. 1997, concourent au financement des actions d'intégration des populations immigrées.

* **les crédits inscrits directement sur les budgets de certains départements ministériels** (p.ex. Education Nationale).

(1) loi de finances initiale.

(2) cf. rapport de la mission - premier cahier - chapitre IV.

2°) le Fonds national des prestations familiales (FNPF) assure l'essentiel du financement du FAS⁽¹⁾

Le budget des interventions sociales du FAS a représenté en fonctionnement 1145 millions en 1994 et en 1995 et 1125 millions en 1996.

Dans le budget primitif 1997, sur un volume de recettes attendues de 1050 millions (compte 75), la contribution des organismes assurant le versement des prestations familiales s'établit à 965 millions, dont 926,40 millions à la charge de la CNAF et 38,60 millions à la charge de la MSA (décret n° 97-238 du 14 mars 1997).

Le FAS finance un très grand nombre d'organismes -pour l'essentiel des associations-intervenant en matière d'accueil et d'intégration. A côté de multiples micro-opérateurs, figurent aussi des organismes importants, tels que la SONACOTRA et le SSAE.

3°) les ressources propres de certains grands organismes opérateurs

Il s'agit notamment :

- * **pour la SONACOTRA**, des produits d'exploitation de son patrimoine, en particulier des foyers logements ;
- * **pour l'OMI**, dont une partie de l'activité intéresse l'accueil et l'intégration, des redevances et contributions diverses perçues par cet établissement public⁽²⁾.

4°) les collectivités territoriales

Outre les subventions versées à des organismes locaux, des financements, émanant notamment des conseils généraux, alimentent certains organismes nationaux. C'est le cas, en particulier pour le SSAE, dont les "subventions départementales" représentaient 7,33 millions en 1996, soit environ 6,6 % de ses recettes budgétaires de classe 7 (111,43 millions).

5°) le Fonds Social Européen

Les remboursements du F.S.E. sont budgétés dans les recettes du FAS à hauteur de 70 millions en 1997 (contre 52 millions au budget primitif 1996 et 82,70 millions au compte financier 1995).

L'extrême dispersion des sources de financement ne facilite pas le calcul et la lisibilité de l'effort financier consenti par la collectivité en faveur de l'accueil et de l'intégration des populations immigrées. Tout au plus la mission est-elle en mesure d'évaluer à environ **3 milliards** -dont 1 milliard environ pour le FAS et 1 milliard environ pour la SONACOTRA- les moyens financiers identifiés ci-dessus.

⁽¹⁾ La Caisse Nationale des allocations familiales (CNAF) a proposé début 1997, dans le cadre de la préparation de la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, que des solutions alternatives au financement du FAS par les cotisations d'allocations familiales soient rapidement mises en place. Cette proposition n'a pas été retenue par le Gouvernement.

⁽²⁾ cf. cahier n° 1 - annexe 6.

II.3.2 - Le budget du FAS : un instrument privilégié centralisé à l'excès

Sur la masse financière de l'ordre de 3 milliards évoquée ci-dessus, le budget d'interventions sociales du FAS reflète le mieux, par sa structuration, la diversité des actions destinées à favoriser l'intégration.

Le budget de cet établissement public devrait être la traduction financière de la politique arrêtée par les pouvoirs publics, en concertation avec les autres partenaires de l'intégration.

En dépit des efforts déployés ces dernières années pour préciser des priorités dans un cadre fonctionnel, l'affectation des masses budgétaires reste marquée par de nombreuses rigidités et **semble encore être perçue par nombre d'associations comme un moyen de subventionner leur structure, avant d'être un mode de financement de projets conventionnés à raison de leur contribution à une politique volontariste.**

Certes, l'action du FAS continue de s'inscrire dans le cadre des orientations définies par la circulaire DPM n° 93-22 du 2 septembre 1993, qui prévoyait **trois grandes catégories d'actions** éligibles en priorité à un financement par le Fonds :

"1) Agir sur les moments clés de l'intégration

- Accueil des familles rejoignantes (alphabétisation notamment) : cf. circulaires des 12 mars et 1er juin 1993 ;
- Petite enfance ;
- Aides à la scolarité : AEPS, réseaux solidarité école ;
- Accès des jeunes à l'entreprise : parrainage.

2) Inciter et aider les services de droit commun à la prise en compte des difficultés particulières d'intégration des étrangers

- Accès aux services publics : dispositif départemental d'accueil (cf. cir. du 13 décembre 1991) ;
- Formation des personnels et aide à l'adaptation des services publics ;
- Traduction interprétariat ;
- Accompagnement social dans le logement.

3) Initier des actions répondant à des besoins peu ou mal couverts et destinées à être relayées par le droit commun

- Accompagnement social des publics prioritaires (jeunes, femmes), notamment dans le cadre des contrats de ville ;
- Actions de réinsertion des chômeurs de longue durée."

Cependant, cette typologie ne recoupe pas exactement le découpage utilisé par le FAS pour individualiser ses grands programmes d'intervention.

Le budget des interventions sociales du FAS est en effet réparti en **9 "domaines"** couvrant chacun l'ensemble des actions relevant d'un thème général d'intervention, avec la prédominance du même type de partenaires. Chaque domaine est lui-même subdivisé en "secteurs" (au total 38 secteurs). Cette ventilation fonctionnelle des enveloppes budgétaires est par ailleurs croisée avec une répartition régionale.

La ventilation du budget primitif 1997, rapproché du budget primitif 1996 et du budget révisé 1996 (après DM2) est jointe en annexe⁽¹⁾.

(1) voir en annexe n° 3 un extrait du dossier du conseil d'administration du FAS du 6.12.1996.

Le tableau simplifié ci-après compare la ventilation des crédits par domaine entre 1994 et 1997 (arrondi en millions de francs).

DOMAINES		BP 1994	BP 1995	BP 1996	DM2 1996	BP 1997
	LIBELLÉ					
A	Habitat et logement	101,0	95,0	49,0	54,7	46,0
B	Aides aux résidents des foyers	294,0	280,0	270,0	274,4	222,0
C	Insertion professionnelle	240,0	230,0	236,0	230,7	225,0
D	Action sociale et familiale	206,0	200,0	188,0	184,1	268,0
E	Enfance et jeunesse	144,0	145,0	170,0	162,8	168,0
F	Action culturelle	27,5	32,0	32,0	33,1	29,0
G	Information	66,5	65,0	53,0	52,5	44,0
M	Soutien aux actions et acteurs	50,0	83,0	112,0	117,7	106,0
T	Etudes - audits	6,0	5,0	5,0	5,0	5,0
-	Prêts et avances	10,0	10,0	10,0	10,0	5,0
TOTAL INTERVENTIONS SOCIALES		1145,0	1145,0	1125,0	1125,0	1118,0

Sans reprendre dans le corps du rapport le commentaire détaillé de ces chiffres⁽¹⁾, il y a lieu de relever notamment :

- la concentration des moyens sur quatre domaines principaux (B, C, D, E), qui représentent en 1997 près de 80 % du budget ;
- quelques évolutions tendanciennes dans un ensemble relativement stable, notamment la forte décroissance des aides aux résidents de foyers (B) liée à l'accès à l'aide personnalisée au logement d'une partie du parc, ainsi que la réduction de moitié des crédits consacrés à l'habitat et au logement (A) et le doublement des crédits du "soutien aux actions et acteurs" (M), imputable toutefois en partie à des transferts comptables en provenance d'autres chapitres d'intervention.

La répartition territoriale des crédits d'intervention du FAS montre, quant à elle, le caractère excessivement centralisé de ce budget.

Ainsi, au titre du budget primitif 1997, soit 1113 millions (hors prêts et avances) :

- **les actions nationales** ("siège") s'élèvent à 467,45 millions, soit 42 % du total ;
- **les actions régionalisées** représentent 645,55 millions : sur les 22 régions administratives (regroupées en 18 délégations régionales FAS, dont 4 gérées au siège), les 11 régions disposant d'une "commission régionale pour l'insertion des populations immigrées" (CRIPI) mobilisent ensemble 456,83 millions (soit 70 % des crédits régionalisés).

⁽¹⁾ voir en annexe n° 4 la réponse du MATVI au questionnaire de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale (question n° 49) sur le projet de loi de finances pour 1997.

CHAPITRE II.4 - MIEUX COORDONNER L'ANIMATION DU DISPOSITIF

II.4.1 - Quelques orientations générales

Les termes de la problématique ne paraissent pas aujourd'hui fondamentalement différents de ceux que posait en 1991 le rapport du Haut Conseil à l'Intégration sur l'organisation administrative, cité plus haut (cf. chap. II.1). A quelques nuances près, le constat de complexité et de diversité du paysage institutionnel demeure sensiblement le même et appelle des réponses cohérentes avec les préoccupations d'une meilleure efficacité de l'Etat.

Pour autant, comme l'écrivait déjà M. GAEREMYNCK, "il serait totalement illusoire de penser qu'un seul ministère pourrait un jour regrouper l'ensemble des services menant des actions significatives dans le domaine de l'intégration, puisque près de la moitié des ministères seraient concernés, et un très grand nombre de directions d'administration centrale... Il n'y a donc pas d'autre solution que de faire travailler ensemble des ministères distincts, et on retrouve là la spécificité de la politique d'intégration, qui est de rechercher la synergie des actions sectorielles".

Pour la mission, compte tenu notamment de la sensibilité du thème de l'intégration des populations immigrées dans la France d'aujourd'hui, **le véritable enjeu tient dans la capacité de l'Etat à mieux organiser ses moyens pour :**

- définir et expliciter clairement une stratégie gouvernementale de l'accueil et de l'intégration conforme aux objectifs de cohésion sociale et non contradictoire avec les nécessités d'une maîtrise des flux migratoires ;
- garder la maîtrise de l'exécution de sa politique, en particulier grâce à un exercice renouvelé de la tutelle sur les principaux opérateurs nationaux ;
- réussir la déconcentration de cette action interministérielle et partenariale.

Ces trois orientations plaident en faveur de la désignation d'un ministre en charge de l'animation et de la coordination du dispositif, et s'appuyant sur une administration centrale placée sous son autorité. En effet, il paraît indispensable que la même autorité centrale soit à la fois :

- un lieu de synthèse où s'organisent la coordination interministérielle et les concertations partenariales, où s'élaborent les orientations politiques et où se préparent les principales mesures générales d'application ;
- un lieu d'exercice de la fonction de tutelle stratégique sur les grands opérateurs publics et privés, afin d'assurer la cohérence et la complémentarité de leurs interventions respectives ;
- un lieu d'échanges coordonnés avec les autorités déconcentrées, sous la forme "descendante" d'émission d'instructions ministérielles ou interministérielles, comme sous la forme "ascendante" de rassemblement de remontées d'informations et de réponses aux interrogations des acteurs de terrain.

Avant de traiter dans les chapitres suivants de la relation entre l'Etat et les grands opérateurs (chap. III) et de l'animation du dispositif au niveau déconcentré (chap. IV), les développements qui suivent portent sur les questions relatives :

- au choix du ministère le mieux à même d'assurer l'animation et la coordination de la politique d'intégration en faveur des populations immigrées ;
- aux options qui en résultent au niveau de l'organisation des services centraux ;
- à diverses mesures propres à dynamiser les procédures de coordination ;
- enfin, à la lisibilité et à la simplification des systèmes de financement.

II.4.2 - Un ministre responsable de la politique d'intégration des étrangers

Au-delà de l'organisation gouvernementale actuelle, la mission s'est interrogée sur la nature et le champ des attributions qui devraient relever d'un ministre en charge de l'intégration des populations immigrées.

Elle a d'abord examiné l'alternative entre les deux formules déjà évoquées en 1991 par M. GAEREMYNCK : un ministre simple animateur du travail interministériel ou un ministre de plein exercice "intervenant dans le champ du social". Elle a opté en faveur de la seconde conception, pour plusieurs raisons résumées ci-après.

L'hypothèse d'un ministre délégué auprès du Premier ministre, simple animateur, offre deux avantages : elle fait exercer la coordination par un ministre dont l'absence de domaines propres favorise l'approche objective des problèmes ; elle donne à ce ministre l'autorité que lui confère son rattachement direct au chef du gouvernement. Elle présente cependant plusieurs inconvénients :

- forte dépendance vis-à-vis de la personnalité et du poids politique du ministre délégué ;
- difficulté d'agir, sans services propres suffisamment étoffés, par l'intermédiaire exclusif d'autres départements ministériels.

C'est pourquoi **il semble préférable de confier la responsabilité de l'animation et de la coordination du dispositif à un ministre de plein exercice**. Ce ministre devrait être naturellement **un ministre à vocation sociale**, quelle que soit l'étendue de ses autres attributions en fonction de l'organisation du gouvernement. L'accueil et l'intégration des populations immigrées, nonobstant la diversité technique des outils utilisés, relèvent en effet, comme on l'a dit, d'une politique de cohésion sociale et de lutte contre l'exclusion qu'un ministère "social" a l'habitude de gérer. L'appartenance à la mouvance sociale de la plupart des opérateurs, l'expérience acquise par ces administrations en matière de partenariat institutionnel, les interrelations avec les politiques d'insertion en direction d'autres publics spécifiques conduites par ces services (p.ex. bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, ...), constituent autant d'arguments supplémentaires en faveur de ce schéma.

La mission considère que l'Etat a particulièrement besoin, dans la période actuelle, d'avoir dans son organisation gouvernementale un ministre de plein exercice animateur et coordonnateur du volet "social", complémentaire du volet "régalien", de l'action à destination des étrangers.

II.4.3 - L'organisation des services centraux

II.4.3.1 - Les arguments en faveur du maintien de la direction de la population et des migrations dans sa structure actuelle

* Dans la composition du deuxième gouvernement JUPPÉ, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, assisté par le ministre délégué à la ville et à l'intégration, a autorité sur la direction de la population et des migrations, sur la délégation interministérielle à la ville et sur le délégué à l'intégration. Il dispose en outre de la direction de l'action sociale (DAS), placée sous l'autorité du ministre du travail et des affaires sociales⁽¹⁾.

Aux termes de son arrêté d'organisation du 9 septembre 1983, la **direction de la population et des migrations** (DPM) est chargée "de préparer et de proposer les mesures générales, relatives à la politique démographique, aux migrations internationales, au statut et à l'insertion des communautés immigrées et à l'acquisition de la nationalité française, ainsi que de participer à leur mise en oeuvre."

Créée le 6 juillet 1966, lors de la création du ministère des affaires sociales, cette direction se situe dans le prolongement de la constitution à partir de 1945 d'un ministère chargé de la population. Elle correspond à une logique, constamment maintenue depuis une trentaine d'années, de rassemblement dans une direction technique particulière des fonctions de conception et de gestion des questions relatives à la population française et étrangère, intégrant les aspects de réglementation des flux migratoires et les éléments d'une politique sociale d'intégration conduisant, le cas échéant, à l'acquisition de la nationalité.

La DPM comprend trois sous-directions⁽²⁾ correspondant chacune à un des volets complémentaires de cette politique :

- Démographie, mouvements de population et questions internationales ;
- Communautés immigrées ;
- Naturalisations.

(1) cf. décret d'attribution du 15 novembre 1995

(2) voir en **annexe n° 5** l'organigramme de la DPM

Au total, elle compte actuellement environ **220 agents**, dont les deux-tiers dans la sous-direction des naturalisations. Celle-ci a pour l'essentiel une activité de gestion et de production au sein d'une unité érigée en "centre de responsabilité" délocalisée à Rezé, près de Nantes, alors que le reste de la direction exerce des fonctions d'étude, de conception et de législation générale et d'importantes fonctions de tutelle sur de grands organismes nationaux. Elle gère par ailleurs un chapitre budgétaire (chap 47.81) et deux articles budgétaires (chap 34.94, art 10 et chap 46.23, art 21), soit au total, en 1996, un **volume d'engagements de 465 millions**.

* Depuis 1966, les modes d'intervention de la DPM ont évolué avec les modifications de l'environnement et les infléchissements des politiques gouvernementales. Toutefois les ministres successifs ont maintenu cette direction sans en modifier sensiblement l'organisation générale, articulée autour des trois volets de la population, de l'intégration et de la nationalité.

Pour certains membres de la mission, la réunion dans une direction unique des trois volets évoqués ci-dessus constitue un réel atout pour l'efficacité de l'Etat pour les raisons exposées ci-après.

La politique des migrations est l'une des composantes de la politique générale de la population. Elle s'appuie sur une connaissance scientifique des mouvements démographiques et des flux migratoires. A l'heure où l'opinion publique se nourrit de fantasmes, il importe que la puissance publique fonde son action sur la rigueur des travaux des instituts spécialisés et en diffuse les résultats. Chargée de la tutelle sur l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED) et sur l'OMI, ainsi que du secrétariat du Haut Comité de la population et de la famille, la DPM dispose des données statistiques nécessaires à la compréhension des phénomènes. Elle publie elle-même régulièrement des synthèses de ces données⁽¹⁾, indispensables notamment à la définition des politiques de maîtrise des flux migratoires, qu'il s'agisse des mesures générales relatives aux conditions d'entrée et de séjour ou des dispositions particulières à tel ou tel pays d'origine.

De même, **l'intégration des populations issues de l'immigration se situe dans la continuité des mesures d'introduction sur le territoire national**, notamment par le biais du regroupement familial. La DPM est bien placée pour animer et suivre l'action des opérateurs spécialisés, tels que par exemple l'OMI, le FAS et le SSAE, qui sont placés sous sa tutelle. C'est aussi cette direction qui prend en charge l'accompagnement social des réfugiés et qui organise, parfois du jour au lendemain (Kurdes, Albanais, Bosniaques, Rwandais, ...) l'accueil de personnes déplacées victimes de divers conflits.

Enfin, **il existe un lien entre les préoccupations d'ordre démographique, l'intérêt collectif qui s'attache à la réussite de la politique d'intégration et l'accès à la nationalité, qui fréquemment symbolise celle-ci.** La naturalisation, voire la déclaration acquisitive au titre du mariage, relèvent bien de cette logique, puisqu'elles sont subordonnées à la constatation d'une "assimilation" des intéressés à la communauté nationale. Dans son esprit, la "manifestation de volonté" représente aussi l'expression d'une volonté d'intégration dans la société française des jeunes de 16 à 21 ans. En matière d'acquisition de la nationalité, la DPM demeure responsable des deux-tiers des décisions individuelles. Pour toutes ces raisons, cette organisation conserve une cohérence forte.

(1) voir par exemple "Situation de l'immigration et présence étrangère en France"
"Migrations et nationalité en France"

II.4.3.2 - Les scénarios alternatifs d'évolution de la direction de la population et des migrations (DPM)

Le choix éventuel d'un service central unique de la nationalité rattaché au garde des sceaux priverait la DPM des deux-tiers de ses effectifs, en raison du transfert au ministère de la justice de sa sous-direction des naturalisations⁽¹⁾. **Dans cette hypothèse, se poserait immédiatement la question du maintien de la DPM en tant que direction d'administration centrale autonome.**

La mission a examiné **deux scénarios alternatifs** d'évolution de la DPM : le premier aboutirait à la dispersion des unités de la direction entre plusieurs directions ou services existants au sein des ministères sociaux ; le second, **qui aurait la préférence de la mission**, maintiendrait dans une structure spécifique les éléments actuels de la DPM, hors sous-direction des naturalisations.

* La dispersion des unités de la DPM entre plusieurs directions ou services

En ce qui concerne la **sous-direction des communautés immigrées** -qui pourrait être chargée alors de la tutelle de l'OMI aujourd'hui principalement exercée par la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales-, la mission a étudié deux hypothèses :

- **son regroupement avec la délégation interministérielle à la ville (DIV)** placée elle aussi sous l'autorité du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (environ 100 agents).

Cette fusion pourrait se justifier notamment par le fait que la délégation et la DPM se trouvent sous l'autorité du même ministre, que les éléments visés ici de la DPM correspondent à une administration de mission et que les besoins en termes de suivi des politiques de terrain, d'évaluation et de statistiques de la délégation et de la DPM présentent quelques similitudes. Par ailleurs, la géographie de la politique de la ville recoupe partiellement les ressorts territoriaux où vivent les populations étrangères et issues de l'immigration.

Pour autant, l'action de la DIV et celle de la DPM, bien que complémentaires, demeurent de nature différente. Il s'agit en effet, dans le premier cas, d'une politique essentiellement territoriale, alors que la politique de l'intégration, même si nombre de ses interventions trouvent leur application dans des zones urbaines en difficulté, relève d'une logique d'action en faveur d'un public spécifique.

- **son rattachement à la direction de l'action sociale du ministère du travail et des affaires sociales**, cette direction pouvant, comme le prévoit aujourd'hui le décret n° 95-1219 du 15.11.1995, être mise à la disposition du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

Cette solution présenterait l'avantage de conserver, au niveau d'une sous-direction, une structure spécifique en charge de l'intégration des populations immigrées, mais de rapprocher cette structure de celles qui sont en charge de l'intégration d'autres populations en difficulté, handicapés, personnes ou groupes en situation précaire ou victimes d'exclusion sociale qui, aux termes de l'arrêté du 4 septembre 1991 relatif à l'organisation de la direction de l'action sociale en sous-directions, relèvent de cette direction.

⁽¹⁾ cf. 4ème cahier du rapport de la mission : "L'acquisition et la preuve de la nationalité française" - 2ème partie - chapitre II.1 § II.1.1.3

Elle permettrait par ailleurs de renforcer la direction de l'action sociale qui, avec la décentralisation des compétences en matière d'aide sociale, a perdu ces dernières années une partie de ses responsabilités antérieures.

Quant à la **sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales**, ses attributions et ses moyens pourraient être répartis entre :

- la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), pour ce qui concerne la tutelle de l'INED ;
- la sous-direction du développement social, de la famille et de l'enfance de la direction de l'action sociale (DAS) ;
- la division des relations internationales (DRI).

Ces services pourraient être mis à la disposition du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

*** Le maintien d'une structure spécifique**

Dans ce scénario, l'ensemble des composantes de la DPM, hors sous-direction des naturalisations, demeurerait rassemblées dans une structure d'administration centrale spécialisée.

Cette formule présenterait de nombreux avantages :

- elle serait plus cohérente que la précédente avec les propositions de la mission, dans la mesure où le "ministre responsable de la politique d'intégration des étrangers" conserverait sous son autorité directe un service central compétent dans ce domaine ;
- elle permettrait de garder au sein d'une même structure des compétences et des savoir-faire complémentaires, et par voie de conséquence de faciliter la synergie et la cohérence de l'action administrative ;
- elle prendrait en compte l'intérêt pour le gouvernement d'avoir, dans ces matières complexes et sensibles, un responsable administratif de haut niveau ayant rang de directeur. En particulier, il importe que la représentation de l'Etat dans les instances des grands opérateurs (OMI, FAS, SONACOTRA...) soit exercée à cet échelon, comme par le passé ; les propositions de la mission en faveur d'un renforcement de la "tutelle stratégique" (voir ci-après, III.2.2) confortent ce point de vue. Compte tenu des enjeux, la présence personnelle du directeur s'avère fréquemment indispensable : elle serait garantie en cas de structure spécifique, plus aléatoire si les attributions en matière d'intégration des étrangers étaient confiées à un directeur déjà en charge de nombreux autres domaines d'intervention, comme le directeur de l'action sociale ;
- enfin, en sus de ces raisons de fond, le maintien d'une structure spécifique poserait moins de problèmes d'application, en termes de personnels, de locaux et de textes d'organisation, que le démantèlement de la DPM évoqué plus haut.

C'est pourquoi, en cas de rattachement de la sous-direction des naturalisations au garde des sceaux, la mission estime qu'il conviendrait de maintenir une structure spécifique regroupant les autres composantes actuelles de la DPM, soit environ 80 agents.

Cette structure spécifique pourrait être constituée en "délégation à l'intégration" : **dans cette hypothèse, il pourrait être envisagé de fusionner le "délégué à l'intégration" actuel, qui n'a pas de services propres, avec cette entité d'administration centrale.**

II.4.3.3 - La position de la mission

En résumé, la mission considère que l'organisation des services centraux en charge de l'intégration dépend d'abord de l'arbitrage qui sera fait en matière de service central de la nationalité. Selon le cas, il y aura lieu, soit de maintenir la DPM dans sa structure actuelle, soit d'en retirer la sous-direction des naturalisations.

En cas de rattachement de cette sous-direction au ministère de la justice, il serait préférable de conserver une structure spécifique, plutôt que de disperser les compétences et moyens actuels de la DPM.

Dans les deux hypothèses d'évolution de la DPM, avec ou sans sous-direction des naturalisations, la mission recommande, compte tenu de ses préconisations dans le présent cahier, **trois mesures** visant à accroître l'efficacité de l'action du service :

- **développer auprès du directeur une "fonction de synthèse"** pour veiller à la cohérence et à la complémentarité des différents volets des politiques mises en oeuvre par la direction et coordonner la communication ;
- **renforcer significativement la fonction de tutelle au sein de la direction** : aujourd'hui la DPM apparaît insuffisamment étoffée pour préparer et exprimer le point de vue de l'Etat vis-à-vis des grands organismes opérateurs et pour suivre réellement leur action. Compte tenu de l'importance des enjeux (voir chapitre III), ce point est absolument névralgique et appelle un effort spécifique de formation des personnels, qui concerne d'ailleurs l'ensemble des ministères sociaux ;
- **accompagner la déconcentration des interventions** : cette mesure intéresse particulièrement la sous-direction des communautés immigrées (dont la dénomination ambiguë pourrait être modifiée) qui, si les orientations proposées au chapitre IV étaient retenues, devrait davantage animer l'action des échelons déconcentrés par des déplacements sur le terrain et par l'organisation de rencontres thématiques entre les différents réseaux.

Ces mesures n'appellent pas par elles-mêmes de renforcements d'effectifs, mais seulement quelques redéploiements internes et des actions qualitatives.

Enfin, quelle que soit l'option retenue, et comme proposé dans le 4ème cahier (chapitre II.1.1.4), **la sous-direction des naturalisations**, déjà constituée en "centre de responsabilité", pourrait être érigée en "**service à compétence nationale**".

II.4.4 - Une réactivation des procédures de coordination

La mission ne propose pas de modifier la composition ni les attributions des cinq instances de conseil, de coordination ou de concertation décrites au chapitre 2.2. Chacune lui paraît en effet avoir son rôle à jouer. Ce qui manque, semble-t-il, c'est une procédure de rassemblement des connaissances, des réflexions et des avis propres à éclairer les choix de la politique gouvernementale.

Ce travail incombe au secrétariat du comité interministériel de l'intégration. Qu'il soit assuré par un "délégué à l'intégration", qui préside par ailleurs le comité de coordination administratif, peut poser le problème de son articulation avec le directeur de la population et des migrations, qui assure quant à lui le secrétariat général du Haut Conseil de la population et de la famille et le secrétariat du CNIPI. Toutefois le délégué à l'intégration n'a pas de services propres, si ce n'est un "secrétaire général" ; rattaché en réalité au cabinet du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, il ne constitue pas une structure administrative redondante, mais s'appuie fortement sur les services de la DPM. **Cependant, comme indiqué plus haut, la fusion de la fonction de "délégué à l'intégration" et de responsable de la structure d'administration centrale en charge de ces questions (DPM maintenue ou "délégation à l'intégration") pourrait être envisagée.**

Le comité interministériel à l'intégration est chargé, comme on l'a dit, de "définir, d'animer et de coordonner la politique du Gouvernement en matière d'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère". Sans avoir à modifier les textes en vigueur, il pourrait être prévu dans l'avenir de **le réunir au moins une fois par an**, en dehors de réunions spécifiques éventuelles. Cette réunion aurait principalement pour objet de faire approuver par les ministres, au début de chaque année, une circulaire interministérielle rappelant les principales orientations permanentes et mentionnant, le cas échéant, les mesures nouvelles ou les expérimentations prévues. **Cette circulaire annuelle actualiserait la "note générale d'orientation sur la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées" préconisée au § 1.3.4 du présent cahier.**

La mission est consciente que les suites à donner à cette proposition relèvent d'une décision d'opportunité. Il lui semble, au vu des attentes des acteurs de terrain rencontrés, que ce cadrage, dans un domaine aussi sensible, renforcerait la cohérence du dispositif et conforterait les partenaires administratifs et institutionnels dans leur recherche de synergie au niveau déconcentré.

II.4.5 - Des mesures visant à clarifier et à simplifier les systèmes de financement

II.4.5.1 - Sans aller jusqu'à la construction d'un "compte de l'intégration", ni jusqu'à la publication d'une annexe "jaune" à la loi de finances, techniquement et politiquement délicats, il ne serait pas inutile, de l'avis de la mission, **de faire apparaître dans un document de travail récapitulatif les moyens financiers identifiés qui concourent à la mise en oeuvre de la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées.**

Ce document permettrait notamment de suivre l'évolution des moyens mobilisés sur les différentes sources de financement, d'esquisser une ventilation des interventions par grandes fonctions et de mesurer financièrement la part des dépenses engagées respectivement au niveau central et au niveau déconcentré.

Les informations utiles pourraient être **rassemblées chaque année par le délégué à l'intégration et validées en comité de coordination administratif**, avant d'être portées à la connaissance du comité interministériel.

Le rassemblement des données budgétaires et comptables donnerait une meilleure lisibilité de l'effort collectif dans ce domaine. Il fournirait les bases d'éventuelles décisions de rationalisation des circuits de financement et contribuerait à éclairer les choix du Gouvernement.

II.4.5.2 - S'agissant plus spécialement des **crédits budgétaires gérés par la DPM**, la mission suggère **deux mesures de simplification** fondées sur les constats et considérations ci-après.

Hors crédits d'étude (chap 34.94), la DPM gère en 1997 l'article 21 du chapitre 46.23 et l'ensemble du chapitre 47.81. Or, au vu des documents de prévision et d'exécution budgétaire communiqués par la direction, il apparaît que ces dotations concernent désormais, dans une très forte proportion, les moyens affectés à l'accompagnement social des **réfugiés et des demandeurs d'asile**, comme le montre le tableau détaillé d'affectation des crédits ci-après (en KF) pour 1996 (engagements) et 1997 (prévisions d'engagements après gel budgétaire).

Imputation		Libellé	1996	1997
Chap	Art			
46.23	21	CPH et CADA	277259	287310
47.81	10	Subvention au SSAE	90181	0
		Demandeurs d'asile et réfugiés	11958	10935
		Autres actions	24423	22945
47.81	20	Actions d'insertion non déconcentrées	36381	33880
		Actions en CPH + alph. rwandais	16233	16500
		Autres actions	10731	5560
47.81	30	Actions déconcentrées d'insertion	26964	22060
		Allocations d'attente D.A.	24435	24400
		Aides diverses (SSAE, FILOR, EUF)	7700	7600
47.81	40	Réfugiés et demandeurs d'asile	32135	32000
47.81		Total chapitre	185661	87940
		Total Titre IV	462920	375250
		dont demandeurs d'asile et réfugiés (V.A.)	337585	346745
		dont demandeurs d'asile et réfugiés (%)	72,9 %	92,4 %

Dans ces conditions, il semblerait rationnel :

- **de transférer au FAS les dotations et la gestion des moyens de financement centralisés et déconcentrés qui ne diffèrent pas par nature des domaines et secteurs du budget des interventions sociales de l'établissement public**, comme, par exemple, les subventions aux associations au titre de l'insertion des jeunes, de l'accueil et de l'information ainsi que de la médiation.

Cette mesure conduirait à substituer dans le chapitre 47.81 une subvention de l'Etat au FAS (ce que permettent les textes applicables à cet établissement public) à l'émission actuelle de subventions à divers organismes.

La mission observe que, sur le seul article 20, la DPM a subventionné en 1996 une quarantaine d'organismes. Le transfert au FAS de la charge de gestion correspondante permettrait à la direction de redéployer une partie du temps consacré à l'instruction et à l'engagement des dossiers de subvention au profit d'un exercice plus "stratégique" de sa fonction de tutelle ;

- le cas échéant, **de regrouper dans un chapitre unique les crédits d'intervention gérés par la DPM**, qui se rapporteraient quasi exclusivement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, et pour le solde aux subventions à quelques organismes nationaux qui doivent continuer à être gérées par l'administration centrale, ce qui permettrait de réduire le nombre de lignes budgétaires et, par voie de conséquence, les actes de gestion budgétaire et comptable.

III - LA RELATION ENTRE L'ETAT ET LES GRANDS OPÉRATEURS

III.1 - UN RÉSEAU D'ORGANISMES PUBLICS ET PRIVÉS SOUS TUTELLE DE L'ETAT

La mise en oeuvre de la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées est, dans une large mesure, assurée par des organismes publics et privés. Les plus importants sont placés sous la tutelle de l'Etat ; d'autres sont conventionnés ou simplement subventionnés par lui.

La DPM exerce la tutelle ou la co-tutelle de l'Etat sur les principaux opérateurs nationaux, qui relèvent de statuts juridiques divers : établissement public administratif (EPA), société anonyme d'économie mixte (SAEM), groupement d'intérêt public (GIP) ou association (ASS), comme le montre le tableau de synthèse ci-après.

Organisme	Statut	Budget (MF) (1994)	Effectif (1994)	Contrôle	Autres ministères concernés
O.M.I.	EPA	242	392	C.E.(1)	Travail, Intérieur, Affaires Etrangères, Budget
F.A.S.	EPA	1235	220	C.F.(2)	8 ministères
SONACOTRA	SAEM	1000	1109	C.E.	Logement, Intérieur, Economie, Budget
Echanges et production radiophonique	GIP	5	4	-	
S.S.A.E.	ASS	93	329	C.F.	Travail, Intérieur, Affaires Etrangères, Agriculture, Santé
France Terre d'Asile	ASS	8	22	-	
Total organismes s/tutelle (1994)	6	2583	2076	-	

(1) contrôle d'Etat

(2) contrôle financier

La DPM subventionne par ailleurs un grand nombre d'organismes intervenant dans le champ de l'intégration, tels que, par exemple, la CIMADE, pour ses interventions en centres de rétention, l'association pour le développement des relations interculturelles (ADRI), le GIP Habitat social, l'Ecole ouverte, des associations de lutte contre le racisme et la discrimination, ou encore les opérateurs sociaux auprès des réfugiés et demandeurs d'asile (France Terre d'Asile, CAEIR, COMEDE, Croix Rouge française, etc...).

Enfin, plusieurs opérateurs sont financés par les établissements publics sous tutelle. C'est le cas, en particulier, de l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM), subventionnée par le FAS et conventionnée par l'OMI au titre de son action sociale dans des départements pilotes pour l'accueil des familles rejoignantes.

III.2 - POUR UNE TUTELLE PLUS "STRATÉGIQUE"

III.2.1 - Le constat : une tutelle trop souvent centrée sur le suivi administratif et financier

La relation entre l'Etat et les grands opérateurs intervenant dans le domaine de l'intégration n'échappe pas aux critiques générales recensées dans le champ de la politique sanitaire et sociale⁽¹⁾, mais qui pourraient sans doute s'appliquer à la plupart des secteurs d'intervention de la puissance publique.

- Schématiquement, **les reproches les plus couramment adressés aux organismes** s'articulent autour de deux thèmes principaux :
 - un défaut d'efficacité dans l'exécution des missions ;
 - un manque de rigueur dans la gestion administrative et financière.

Les observations des corps de contrôle mettent en cause la responsabilité des dirigeants des organismes mais aussi, dans une certaine mesure, celle des administrations de tutelle.

Dans le champ du présent rapport, la plupart des institutions (OMI, FAS, SONACOTRA...) ont été contrôlées récemment par la Cour des Comptes ou par l'IGAS. A titre d'exemple, la Cour critiquait en 1993 le FAS pour "sa gestion dépourvue de transparence" et ses "interventions dispersées et mal contrôlées". Elle ajoutait : "L'exercice par les autorités de tutelle de leurs pouvoirs n'a pas contre-balancé, en matière d'interventions sociales, les insuffisances flagrantes du FAS, compte tenu de l'imprécision des critères de compétence de ce dernier et des lacunes de l'information qui leur est communiquée".

Pour les directions chargées de la tutelle, les carences dans la maîtrise des dispositifs peuvent s'expliquer notamment par un déficit d'information sur les activités et le fonctionnement interne des institutions, des difficultés éventuelles en cas de tutelle conjointe et parfois une certaine insuffisance de personnel qualifié.

- **Les griefs couramment adressés à la tutelle par les responsables d'organismes** portent sur l'interventionnisme jugé tatillon des bureaux ou du contrôle financier et, fréquemment, sur l'imprécision des messages délivrés par la puissance publique, surtout lorsque les missions de l'organisme ont un caractère plus opérationnel que régalién et ne sont pas expressément définies de façon détaillée par des textes législatifs et réglementaires.

Au total, **le dispositif souffre d'une insuffisance de transparence et d'un défaut de vision stratégique**. Trop souvent, la tutelle porte plus volontiers sur la forme que sur le fond : l'administration s'attache au respect de règles et de procédures, sans que ce contrôle, au demeurant indispensable, s'inscrive dans une conception claire des finalités sociales de l'institution.

Ces imperfections ne sont pas principalement imputables à des insuffisances de moyens. **Les moyens juridiques** sont extrêmement étendus, en particulier à l'égard des EPA : pouvoir de nomination des dirigeants, représentation de l'Etat dans les instances délibérantes, approbation des délibérations et des budgets. **Sur le plan financier**, la tutelle peut s'appuyer sur les missions de contrôle économique et financier et dispose des moyens de contrôler les sources de financement et de surveiller l'emploi des fonds.

Ce qui fait défaut, en revanche, c'est une explicitation claire par l'Etat de ses choix stratégiques et des objectifs qu'il entend assigner aux organismes placés sous sa tutelle dans le cadre de ses orientations prioritaires à moyen terme.

(1) voir le rapport IGAS n° 95-010 (janvier 1995) sur "l'exercice des tutelles" - Schéma de réorganisation et de déconcentration du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville.

III.2.2 - Une proposition : mieux articuler la fonction d'orientation stratégique et la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle sur les grands opérateurs.

Ces constats à caractère général conduisent la mission à préconiser d'inscrire dans un cadre stratégique l'exercice de la tutelle sur les principaux opérateurs. Cette proposition se fonde sur quelques idées directrices :

- la fonction de tutelle de l'administration centrale sur les organismes nationaux est une prérogative de puissance publique associée à une conception du rôle de l'Etat : comme le rappelait le rapport PICQ, la "cohésion sociale" est un domaine de "responsabilités partagées" entre l'Etat et d'autres acteurs publics et privés, où l'Etat est à la fois "régulateur" et "opérateur" ;
- cette fonction repose sur un arbitrage entre "gestion directe" et "gestion déléguée" pour l'accomplissement de missions de service public ou d'intérêt général : le rôle de l'Etat tuteur est de veiller à l'exécution de ces missions, en cohérence avec une politique qu'il lui appartient de définir et de faire connaître, et dont l'organisme sous tutelle est un des instruments de mise en oeuvre ;
- elle s'exerce sur des organismes nationaux autonomes dans un cadre juridique précisément défini : l'Etat tuteur doit donc veiller à ce que les missions s'exécutent en conformité avec les règles juridiques, budgétaires et comptables applicables ; il ne doit pas confondre cette fonction de tutelle avec la fonction de gestion, qui appartient à l'institution ;
- **en définitive, pour être pleinement efficace, la fonction de tutelle doit tendre à mieux articuler le rôle d'orientation stratégique et le rôle de contrôle de l'Etat** : cette perspective appelle une double transparence : celle de l'Etat, dans l'expression de sa volonté "politique" ; celle de l'organisme, au niveau de ses comptes et du compte rendu de ses réalisations.

A cet effet, plusieurs instruments d'orientation et de suivi peuvent être imaginés : tableau de bord ; "lettre de mission" du ministre au responsable de l'organisme sous tutelle ; "contrat d'objectifs" entre l'Etat et l'opérateur.

Compte tenu de la relative faiblesse de ses moyens propres, le ministère chargé de l'animation et de la coordination du dispositif a tout intérêt à faire porter en priorité son effort sur la "maîtrise stratégique" de ses principaux "bras séculiers".

Parmi les organismes sous tutelle évoqués au § III.1, la mission s'est particulièrement intéressée, eu égard à son mandat centré sur les services et les établissements publics de l'Etat, à la relation entre la puissance publique et les deux établissements publics nationaux à compétence générale dans le champ de l'accueil et de l'intégration : l'OMI, qui intervient comme opérateur "administratif" et le FAS, qui est l'opérateur "financier".

III.3 - L'EVOLUTION DE LA RELATION ENTRE L'ETAT ET L'OMI

III.3.1 - Des missions étendues qui touchent à la plupart des domaines d'intervention de l'Etat vis-à-vis des étrangers

Les missions de l'Office des migrations internationales (OMI) sont définies par l'article L 341-9 du Code du travail :

"Sous réserve des accords internationaux, les opérations de recrutement en France et l'introduction en métropole de travailleurs originaires des territoires d'outre-mer et des étrangers, de recrutement en France des travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger sont confiées à titre exclusif à l'Office des migrations internationales... En outre, (il) a mission de participer aux actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- a) au contrôle, à l'accueil, au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois ou à l'établissement des étrangers en France ainsi qu'à leur rapatriement ou à leur réinsertion dans le pays d'origine ;
- b) à l'emploi des Français à l'étranger ;
- c) à la réinsertion en France des Français ayant résidé à l'étranger".

Si on met de côté les activités relatives à l'expatriation et à la réinsertion en France des ressortissants français -qui n'entrent pas dans le champ de ce rapport-, il apparaît que l'OMI est habilité à agir dans trois des quatre grands domaines d'intervention identifiés par la mission :

- **au niveau de l'entrée et du séjour des étrangers** en France (cf. premier cahier, chapitre I, § I.1.4.9, chapitre III, § III.1.2.2 et annexe sur l'OMI) ;
- **au niveau de la sortie du territoire**, la gestion des dispositifs de retour volontaire des étrangers dans leur pays d'origine (cf. deuxième cahier, chapitre II) ;
- **au niveau de l'accueil et de l'intégration** des populations immigrées, en particulier sous l'angle de l'accueil des familles rejoignantes et de l'accueil, de l'information et de l'orientation des étrangers dans les services publics, comme évoqué dans le présent cahier (chapitre I, § 2).

Pour exécuter ces différentes missions, l'OMI dispose de moyens juridiques, humains et financiers, brièvement présentés dans le premier cahier du rapport. Au-delà de la description des activités de l'Office, les questions qui se posent ont trait à l'évolution de ses missions depuis sa création en 1945 et à son rôle actuel et futur, notamment dans le cadre des politiques d'intégration ; aux incidences éventuelles de ces évolutions sur son organisation et ses moyens ; enfin au type de relations à instituer ou à consolider entre les autorités de tutelle et un établissement public administratif entièrement dans la main de l'Etat.

III.3.2 - Une évolution des activités et des publics liée aux transformations du contexte économique et de la politique de l'immigration

Au cours de son demi-siècle d'existence, l'OMI a dû s'adapter à l'évolution du contexte économique et des mouvements migratoires. Selon un document, joint en annexe⁽¹⁾, trois grandes étapes ont marqué ces cinquante ans d'activité :

1945-1975 : l'ONI au service de l'emploi

1975-1985 : l'ONI au service de l'intégration

1985-1995 : l'OMI et la dimension internationale

La décision gouvernementale du 3 juillet 1974 de suspendre l'immigration a constitué un tournant au regard des activités originelles de l'Office, centrées sur l'introduction de travailleurs. La période qui a suivi a vu décroître les flux annuels d'entrées de salariés permanents, alors que progressivement se développait l'immigration des familles rejoignantes. Les modes d'action de l'établissement ont ainsi évolué : l'intervention sur le marché du travail, domaine autrefois prédominant, a progressivement laissé la place à l'intervention sur le terrain de l'intégration.

Sur la période récente, les indicateurs d'activité font ressortir à la fois une baisse très sensible des entrées contrôlées par l'OMI et une diversification des fonctions d'assistance et d'accueil.

Entre 1988 et 1995, le nombre annuel d'entrées contrôlées a chuté globalement de moitié, avec une progression de 1988 à 1991 et une forte baisse depuis cette date, comme le montre le tableau figurant dans le premier cahier, au chapitre III "Le séjour et l'accès au marché du travail" (§ III.1.2).

Les prestations d'assistance et d'accueil se sont diversifiées au cours des dernières années : l'accueil dans les bureaux spécialisés de l'OMI (76 081 personnes accueillies en 1988) a été relayé par d'autres formules, notamment l'accueil en préfecture avec le soutien des agents de l'Office (45 873 interventions en 1995), l'assistance humanitaire et l'accueil des familles rejoignantes. Dans ce dernier domaine, l'action de l'OMI est démultipliée, grâce aux conventions qu'il a passées avec les associations de service social spécialisées -le SSAE et l'ASSFAM- pour l'organisation du premier accueil des familles arrivantes dans 15 départements pilotes (dont 7 en Ile-de-France).

III.3.3 - Pour une reformulation du rôle d'opérateur de l'OMI

Cette évolution, qui montre la diminution progressive de ce qui était son rôle essentiel, aurait pu conduire à s'interroger sur la survie même de l'établissement.

L'intérêt pour l'Etat d'avoir à sa disposition un opérateur généraliste, apte notamment à traiter des populations qui échappent à l'action administrative, a cependant conduit à écarter cette hypothèse.

Toutefois, comme le suggérait récemment la Cour des Comptes, "l'organisation, le financement et l'activité d'un établissement public créé depuis près d'un demi-siècle, qui au fil des années ont été modifiés au gré des circonstances, devraient aujourd'hui faire l'objet d'un réexamen d'ensemble.

(1) "Acteurs Magazine" - n° 12 - septembre/octobre 1996, joint en annexe n° 6

Ce réexamen mériterait une étude approfondie. Sans être en mesure, compte tenu de l'ampleur de son cahier des charges, de la mener à bien, la mission a néanmoins réfléchi aux évolutions possibles du rôle de l'OMI.

Ces évolutions doivent prendre en compte, d'une part les grandes lignes de la politique prévisible des pouvoirs publics, à court et moyen termes, d'autre part les faiblesses mais aussi les atouts non négligeables de l'institution.

S'agissant des politiques publiques en matière de migrations, on peut partir de certaines hypothèses, telles que la poursuite d'une maîtrise sélective des flux d'entrée sur le marché du travail et le maintien d'un droit au regroupement familial. On peut aussi prévoir la confirmation de préoccupations essentielles : maintien de l'influence de la France dans le monde, en termes économiques, culturels et linguistiques. On peut enfin imaginer un couplage de l'aide au développement et des mouvements migratoires avec certains pays d'origine -ce qui suppose, en particulier, une approche nouvelle des aides au retour-. Enfin, il paraît certain que les impératifs de cohésion sociale continueront à rendre nécessaire une action volontariste des pouvoirs publics en faveur de l'intégration des populations issues de l'immigration.

Face à ces perspectives, l'Office souffre, semble-t-il, de deux handicaps : une certaine "culture d'exécution", pour reprendre les termes employés par un interlocuteur de la mission, qui freine son dynamisme et sa capacité d'initiative ; une certaine dispersion de ses centres d'intérêt, qui donne l'impression que l'institution n'a pas de stratégie clairement affichée. Cet état de fait résulte notamment des adjonctions apportées au fil du temps aux missions principales de l'organisme. En outre, les inflexions de la politique gouvernementale ont une incidence sur la nature et le volume des activités de l'OMI ; il en sera probablement ainsi en matière de certificats d'hébergement, compte tenu des dispositions de la loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

La juxtaposition d'attributions successives correspond parfois davantage à la commodité de financer différentes actions en dehors du budget de l'Etat qu'à une stratégie d'ensemble déclinant les missions de l'organisme. Cette impression est confirmée par des ponctions opérées sur le fonds de roulement de l'OMI (45 millions de francs pour les centres de rétention administrative en 1995 notamment).

La mission relève toutefois de nombreux et importants atouts : l'OMI ne reçoit aucune subvention et s'autofinance en totalité ; outre son expérience et le savoir-faire de ses personnels sur ces problèmes, l'OMI présente l'avantage d'être le seul organisme, dans le paysage institutionnel complexe étudié par la mission, à être **doublement présent** :

- **au plan technique**, sur l'ensemble du champ entrée - séjour - accueil et intégration - aide au retour ;
- **au plan géographique**, à l'étranger, dans les pays concernés, et sur l'ensemble du territoire national, grâce à son réseau de missions à l'étranger et de délégations régionales en métropole et en Guyane.

Ces considérations conduisent à **esquisser un recentrage des missions de l'OMI** (hors aide à l'expatriation de ressortissants français) sur quelques "publics cibles" et sur quelques fonctions principales.

Les publics auprès desquels l'OMI pourrait dans l'avenir développer en priorité sa "valeur ajoutée" semblent être : les travailleurs qualifiés ; les familles rejoignantes ; les étrangers en situation de grande précarité ; les candidats au retour avec un projet économique dans leur pays d'origine. Autour de ces groupes cibles, pourrait s'élaborer une stratégie articulée en quelques fonctions majeures d'"opérateur administratif" pour le compte de l'Etat.

III.3.4 - La lettre de mission des ministres au président de l'OMI ; un instrument de la tutelle stratégique de l'Etat sur l'établissement public

Comme indiqué plus haut, la mission considère que la relation de tutelle entre l'Etat et ses principaux opérateurs doit tendre à mieux articuler "orientation stratégique" et "contrôle".

Le choix des instruments d'orientation et de suivi dépend notamment de la nature juridique de l'organisme sous tutelle et des pouvoirs dont dispose la puissance publique pour faire entendre ses positions.

En l'occurrence, il faut considérer que l'OMI est entièrement dans la main de l'Etat :

- le président et le directeur sont nommés par décret ;
- le conseil d'administration comprend, outre son président, six membres qui sont tous des hauts fonctionnaires : le directeur de la population et des migrations et le délégué à l'emploi, vice-présidents ; le directeur des français à l'étranger et des étrangers en France, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, le directeur des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi au ministère de l'agriculture et un inspecteur général de l'industrie et du commerce.

L'Office des migrations internationales est donc un instrument de la politique gouvernementale, alliant aux avantages d'une certaine souplesse de gestion liée à son statut l'intérêt d'assurer, par la composition de son conseil d'administration, une coordination interministérielle entre les ministères concernés par les politiques vis-à-vis des étrangers.

Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'envisager un instrument d'orientation et de suivi de type contractuel, alors que la formule du "contrat d'objectifs" est adaptée à des organismes regroupant d'autres partenaires que l'Etat dans leurs instances dirigeantes. La "**lettre de mission**" adressée le 18 octobre 1996 par les trois ministres de tutelle au nouveau président de l'OMI paraît en l'occurrence plus adéquate

Cette "lettre de mission" fixe à l'OMI six objectifs prioritaires : l'accueil des étrangers en France, l'emploi des français à l'étranger, l'examen des situations individuelles en matière de regroupement familial et de visites de courte durée (enquêtes sur le logement, certificats d'hébergement), l'amélioration de la coordination avec les autres organismes intervenant dans le domaine de l'intégration, notamment le FAS, l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine et la poursuite de l'effort de maîtrise des frais de fonctionnement de l'organisme.

En outre, les ministres ont demandé au président de l'OMI, à titre personnel, de formuler des propositions sur l'accueil en France des étrangers hautement qualifiés et sur l'amélioration de l'accueil et du suivi médical des familles étrangères en situation de précarité qui se trouvent sur notre sol.

Cette lettre demande au président de l'Office de faire part aux ministres à la fin de chaque semestre des résultats de son action sur chacun des sujets évoqués. **Cette procédure devrait, selon la mission, permettre, après concertation entre les ministres intéressés, de préciser la "doctrine d'emploi" de l'OMI pour les années à venir.**

III.4 - VERS UNE CONTRACTUALISATION DES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LE FAS

III.4.1 - Faire du Fonds un outil de modernisation de la politique d'intégration

Le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) est un établissement public administratif sous tutelle de l'Etat. Créé en 1958, il est régi par l'article L 767-2 et les articles D 767-1 et suivants du Code de la Sécurité Sociale. Il a pour mission "de favoriser au niveau national comme au niveau local l'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés et de leurs familles par la mise en oeuvre d'une action sociale familiale et de programmes sociaux... A cet effet, le fonds participe au financement d'actions que conduisent en direction de ces populations les associations et les organismes, publics ou privés, qui ont également pour mission de développer des programmes sociaux en faveur des travailleurs immigrés... Les concours apportés par le fonds font l'objet de conventions signées par son directeur avec l'association ou l'organisme qui en bénéficie"⁽¹⁾.

En 1996, il a accordé près de 8 000 subventions à plus de 3 500 associations et organismes sur son budget d'interventions sociales (1 125 millions), alimenté pour l'essentiel par un prélèvement sur le fonds national des prestations familiales (FNPF).

Les décisions d'affectation de subventions sont prises :

- par le conseil d'administration pour les décisions nationales et celles qui concernent les régions non dotées de CRIPI ;
- par le président du FAS -qui exerce depuis septembre 1996 les attributions précédemment dévolues au directeur- en dessous d'un seuil fixé à 200 000 F (500 000 F pour le logement et la formation) ;
- par les commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI), présidées par le préfet de région, dans les 11 régions où elles ont été constituées ;
- par les délégués régionaux du FAS, pour les montants inférieurs à 50 000 F.

A la suite des rapports de la Cour des Comptes et de l'IGAS, des mesures ont été prises depuis 1993 pour :

- recentrer les financements sur les interventions sociales prioritaires, en cohérence avec les orientations de la circulaire DPM n° 93-22 du 2 septembre 1993 relative à la tutelle sur le FAS ;
- développer le contrôle de l'Etat sur l'organisme, sur le fond (respect des priorités) et sur la forme (respect des procédures), au niveau national et au niveau régional ;
- doter le FAS d'une cellule d'audit interne des associations conventionnées : chaque année une cinquantaine d'associations font ainsi l'objet d'examens approfondis portant sur leur gestion, la qualité de leur action et leur mode de fonctionnement ;
- simplifier les procédures financières, notamment pour éviter les retards de paiement mettant en péril la trésorerie des organismes subventionnés, tout en garantissant la bonne utilisation des deniers publics.

⁽¹⁾ article D 767-1 du code de la sécurité sociale.

Pour la mission, le moment est venu pour le FAS de franchir une étape supplémentaire dans la voie de l'amélioration de son fonctionnement interne et de sa relation avec l'Etat tuteur. Les entretiens des rapporteurs avec les nouveaux dirigeants du Fonds et avec les représentants de la tutelle ont fait ressortir une convergence de vues sur la possibilité de développer une approche plus "stratégique" de la relation entre la puissance publique et le FAS.

Au moment de la rédaction du rapport, le FAS s'apprêtait à soumettre à la tutelle, ainsi qu'au Commissariat à la réforme de l'Etat, des projets concernant respectivement :

- une procédure d'élaboration d'un plan stratégique à moyen terme pour 1998-2000 ;
- un projet de modernisation, incluant notamment un élargissement de sa déconcentration.

Ces projets vont tout à fait dans le sens des recommandations de la mission, qui plaide en outre pour que ces dispositions soient complétées par la signature d'un véritable "contrat d'objectifs" entre l'Etat et le FAS. Ces trois points sont développés ci-après.

III.4.2 - Un plan stratégique à moyen terme (1998-2000)

Aux termes de l'article D 767-8 du Code de la Sécurité Sociale. "le Conseil d'administration définit les orientations pluriannuelles du Fonds. Il établit un programme annuel qui détermine notamment les secteurs d'intervention du Fonds au niveau national ou déconcentré et le montant des crédits correspondants. Il arrête le budget du Fonds".

Les orientations pluriannuelles du FAS, inscrites dans le plan triennal, s'inscrivent nécessairement dans le cadre de la politique d'intégration fixée par le Gouvernement. Elles doivent aussi rester compatibles avec les principes d'intervention arrêtés par l'établissement. Il convient donc de préciser des priorités et des modes d'action.

A défaut, le risque serait grand de voir les ressources du Fonds se diluer dans un saupoudrage d'aides financières à des structures -avec les phénomènes d'abonnement que cela comporte- sans garantie de leur efficacité réelle. Il importe au contraire de chercher à optimiser l'impact des financements sur les déterminants de l'intégration.

Le document intitulé : "Procédure d'élaboration du plan stratégique à moyen terme - Axes de réflexion pour le plan 1998-2000"⁽¹⁾ soumis au Conseil d'administration du FAS, vise à établir une procédure d'adoption et d'actualisation des orientations stratégiques du Fonds. Sans entrer dans le détail de ce texte, on se bornera à résumer les principaux éléments de la problématique proposée :

1°) Les principes fondamentaux :

- * les publics du FAS ;
- * le processus d'intégration.

Il s'agit de mieux cibler les bénéficiaires et de concentrer l'action sur les moments-clés de l'intégration, en privilégiant la prévention de l'échec par rapport à sa réparation.

⁽¹⁾ ce document est joint en **annexe n° 7**

2°) Les politiques sectorielles :

- * les interventions sociales ;
- * le logement ;
- * la formation ;
- * la culture et l'information ;
- * les politiques partenariales (en premier lieu la politique de la ville).

Sur ces différents domaines, il paraît possible de repérer des axes prioritaires d'intervention.

3°) Les voies et moyens :

"Statutairement confié au président du Fonds, le pouvoir exécutif au sein de l'établissement doit être encadré par des priorités fixées par le Conseil dans le cadre des orientations gouvernementales". Parmi les axes de réflexion, figure notamment l'idée d'"aider les associations à acquérir une maturité pérennisant leur action en limitant leur dépendance envers le FAS" (cf. annexe n° 7).

III.4.3 - Une extension de la déconcentration du Fonds

Jusqu'en 1983, le FAS n'avait pas d'implantation régionale et gérât l'ensemble des dossiers à partir du siège. La déconcentration du Fonds au cours des dernières années s'est traduite notamment par deux séries de mesures qu'il convient d'étendre désormais à l'ensemble du territoire métropolitain :

- la création des commissions régionales (CRIPI) ;
- l'implantation des délégations régionales du FAS.

III.4.3.1 - La généralisation des CRIPI aux 22 régions

Dans les régions où le nombre d'immigrés était particulièrement important, une commission régionale pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI) a été créée par délibération du Conseil d'administration du FAS.

Présidée par le préfet de région, la CRIPI est composée de 38 membres, dont 13 représentants de l'Etat ou de ses établissements, 3 élus locaux et 22 représentants des partenaires sociaux et des populations issues de l'immigration. Elle définit ses orientations dans la région, établit un programme annuel d'intervention dans le cadre des orientations nationales de l'établissement et du montant des crédits affectés à la région. Elle répartit les crédits entre les organismes pour réaliser les actions projetées dans la région.

Il existe actuellement 11 CRIPI⁽¹⁾, soit une commission dans la moitié des régions : les crédits engagés par décision des CRIPI représentent environ 50 % du total, correspondant à 4 500 décisions. La pérennisation d'un système mi-centralisé, mi-déconcentré ne se justifie pas aux yeux de la mission.

⁽¹⁾ Ile-de-France ; PACA ; Rhône-Alpes ; Nord-Pas-de-Calais ; Lorraine ; Alsace ; Centre ; Aquitaine ; Languedoc-Roussillon ; Midi-Pyrénées et, depuis 1996, Franche-Comté.

Celle-ci propose que, à compter de 1998 et dans le cadre du prochain "plan stratégique à moyen terme" :

- une commission régionale soit mise en place dans chaque région de la métropole ;
- la CRIPI assure l'articulation entre les orientations nationales et les projets établis au niveau départemental ;
- à cet effet, elle reçoive du siège des notifications d'enveloppes financières globalisées par grand domaine d'intervention -et non affectées en détail comme aujourd'hui- ; la mission suggère aussi qu'un pourcentage à déterminer de ces dotations, non réparti a priori entre les domaines, soit affecté à l'initiative de la CRIPI au financement d'expérimentations et d'actions innovantes et à leur évaluation ;
- le mode d'affectation des aides financières soit orienté d'abord vers l'aide à des projets et à des actions prioritaires proposés par les préfets de département, et non vers le soutien à l'équilibre financier des organismes existants, même si ces aides peuvent inclure une participation à la couverture de leurs frais fixes ;
- la composition des CRIPI soit revue de manière à l'aligner sur la composition paritaire Etat/autres partenaires du Conseil d'administration du FAS (42 membres, dont 21 représentants de l'Etat et 21 représentants des partenaires sociaux et des populations immigrées) ;
- la commission régionale se prononce sur les grandes orientations au niveau régional, l'affectation aux projets et actions des enveloppes thématiques déléguées par le siège, la répartition départementale des crédits qui en résulte, la destination des dotations "expérimentation-évaluation", et soit saisie des rapports d'exécution et des résultats des évaluations ;
- la CRIPI délègue à une "commission paritaire permanente" l'examen systématique de tous les dossiers de subventions.

Cette nouvelle organisation aboutirait à confier environ 80 % des décisions au niveau régional. Ne demeurerait prises au niveau central que les décisions d'intérêt national ou interrégional. Elle permettrait de responsabiliser davantage les acteurs régionaux et locaux, en cohérence avec le schéma d'animation du dispositif à l'échelon déconcentré proposé au chapitre IV du premier cahier.

Sa mise en oeuvre va de pair avec un élargissement de la déconcentration des services du FAS, qui implique l'implantation dans chaque région d'une délégation régionale.

III.4.3.2 - La mise en place dans chaque région d'une délégation régionale du FAS

Les interventions du Fonds au niveau régional sont actuellement gérées par **18 délégations régionales ou interrégionales**, dont deux, couvrant 4 régions (Haute-Normandie, Basse-Normandie, Corse et Limousin) sont installées au siège. Ces délégations régionales, qui rassemblent environ la moitié des effectifs du FAS (230 agents au total), apportent un éclairage territorial à l'approche fonctionnelle assurée par les 5 délégations nationales compétentes sur les grands domaines d'intervention⁽¹⁾.

Parallèlement à la généralisation des CRIPI, il conviendrait d'augmenter le nombre de délégations régionales, par un dédoublement des actuelles délégations interrégionales et par la localisation en province des unités spécialisées aujourd'hui logées au siège.

⁽¹⁾ voir en annexe n° 8 l'organigramme actuel du FAS.

Cette mesure devrait permettre une meilleure adéquation du fonctionnement du FAS aux réalités régionales et locales. Elle pourrait aussi avoir un effet de simplification et d'accélération des procédures, en particulier si la qualité d'ordonnateur secondaire était conférée au délégué régional. Cette disposition aurait pour corollaire la déconcentration de l'agence comptable et du contrôle financier.

La mission est en principe favorable à cette déconcentration financière, mais considère qu'elle est subordonnée à un renforcement quantitatif et qualitatif des capacités administratives et financières des délégations régionales.

Ce point pourrait figurer dans les dispositions du "contrat d'objectifs" Etat/FAS proposé ci-après.

III.4.4 - Un "contrat d'objectifs" entre l'Etat et le FAS

La formule des "contrats d'objectifs" a été mise en oeuvre il y a une vingtaine d'années pour organiser les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. Plus récemment, elle s'est développée dans certains ministères pour clarifier les relations entre la puissance publique et des institutions sous tutelle investies de missions de service public. Ainsi, dans le domaine de la politique sociale, le ministère du travail a conclu des "contrats de progrès" avec les trois principaux organismes placés sous sa tutelle : l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), dès 1990, et, depuis 1994, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'agence pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

La circulaire du 26 juillet 1995 du Premier ministre relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics a d'ailleurs prévu l'extension de ces "contrats d'établissement" entre l'Etat et les établissements publics : "ils préciseront les objectifs assignés à l'établissement, la manière dont les résultats atteints seront mesurés, ainsi que les moyens alloués, dans un cadre pluriannuel. La mise en place et le respect de ces contrats permettront d'alléger, si nécessaire, le contrôle exercé sur les établissements publics et de donner tout son sens à leur autonomie de gestion".

A la lumière des expériences évoquées ci-dessus, on peut relever certaines caractéristiques des "contrats d'objectifs" :

- **il s'agit de "contrats" négociés et signés par les autorités de tutelle** (ministre technique et ministre du budget) **et les responsables des organismes** : ils comportent donc des engagements mutuels et traduisent la substitution d'une démarche fondée sur la responsabilité et l'obligation de résultats à l'approche plus traditionnelle d'une tutelle basée sur les directives et sur le contrôle ;
- **il s'agit de documents de cadrage stratégique** : les contrats portent sur une période pluriannuelle et définissent des orientations et des objectifs à moyen terme, assortis d'une programmation souple à l'intérieur de la période et d'indicateurs significatifs ;
- **ils prévoient dès le départ des modalités d'évaluation** : en sus des procédures classiques de type "tableau de bord", les contrats stipulent en effet l'institution d'un "comité d'évaluation" comprenant des personnalités indépendantes de la tutelle et de l'organisme ;
- **ils peuvent produire des effets très positifs**, au moins à trois niveaux :
 - * celui des "performances" de l'organisme ;
 - * celui de la qualité des relations entre l'Etat et l'opérateur ;
 - * celui de l'efficacité globale des politiques concernées.

Toutes les institutions ne se prêtent pas à ce type d'approche, qui ne constitue pas la panacée universelle en matière de rapports de tutelle.

Pour autant, la mission estime que **la conclusion d'un "contrat d'objectifs" entre l'Etat et le FAS serait aujourd'hui particulièrement pertinente** pour accompagner le plan stratégique à moyen terme (1998-2000) et le processus de déconcentration interne de l'institution.

Les dispositions à insérer dans ce document contractuel pourraient avoir notamment pour objet :

- d'expliciter les orientations stratégiques de la politique de l'Etat dans le domaine de l'accueil et de l'intégration, et le rôle et les missions de l'établissement dans ce cadre ;
- de choisir quelques objectifs à moyen terme représentatifs de ces orientations stratégiques, et de les assortir le cas échéant d'indicateurs mesurables ;
- de préciser les conditions d'utilisation des ressources du Fonds et les dispositifs de cofinancement, notamment au titre de l'articulation avec la politique de la ville ;
- de situer la déconcentration du FAS dans un contexte plus large de déconcentration des interventions publiques dans ce domaine et d'organisation des partenariats entre les collectivités et institutions intéressées ;
- de fixer au FAS des objectifs de modernisation de sa gestion administrative et financière (gestion des ressources humaines, informatique, gestion budgétaire et comptable, analyse et contrôle de gestion...) ;
- de prévoir le renforcement des fonctions du FAS en matière de conseil à la gestion auprès des organismes subventionnés et d'évaluation de leurs résultats au regard des clauses conventionnelles ;
- d'indiquer les contreparties que l'Etat serait disposé à accorder à l'établissement en échange des efforts consentis pour rationaliser sa gestion : en particulier, il pourrait être envisagé d'alléger les procédures de contrôle financier a priori au fur et à mesure de progrès constatés, et de formaliser un processus de déconcentration financière progressive au profit des délégués régionaux.

IV - L'ANIMATION DU DISPOSITIF AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ

IV.1 - UNE POLITIQUE NATIONALE APPLICABLE SUR LE TERRAIN

La politique de l'intégration est une politique nationale qui nécessite une forte coordination à l'échelon central et une relation stratégique entre l'Etat et les grands opérateurs. Dans le cadre des orientations générales arrêtées par le Gouvernement, elle se traduit par des actions concrètes à proximité immédiate des populations concernées. Dans son application, elle est donc forcément une politique déconcentrée.

L'organisation de la déconcentration doit prendre en compte les spécificités de l'intervention de la puissance publique dans ce domaine :

- **il s'agit d'une politique d'accompagnement social et culturel qui ne peut que relever de la responsabilité de l'Etat** : il serait illusoire, et parfois dangereux, de s'en remettre en la matière aux seules collectivités territoriales, au nom de la décentralisation de l'aide et de l'action sociales, ne serait-ce que parce que les immigrés ne sont pas des électeurs ;
- en même temps, **il s'agit d'un domaine d'intervention où la dimension territoriale est particulièrement prégnante** : cette politique se mène sur le terrain, au contact des populations concernées et de leur environnement, c'est-à-dire, pour l'essentiel, au niveau de l'agglomération, de la ville, du quartier.

En conséquence, les pouvoirs publics doivent au niveau local associer au mieux les élus, intéressés au premier chef par la recherche de la cohésion sociale et de la paix civile, et les représentants des populations issues de l'immigration à la mise en oeuvre de leur action.

A cette fonction "politique" de mise en relation de l'Etat et de ses interlocuteurs issus de la société civile, s'ajoute une fonction "technique", qui consiste à dégager un optimum d'efficacité opérationnelle d'un ensemble de moyens institutionnels et financiers relativement disparates.

C'est au préfet qu'appartient tout naturellement la responsabilité d'ensemble de la conduite de cette politique. C'est à lui, en particulier, qu'il incombe d'organiser de façon efficiente la coordination interministérielle au niveau déconcentré, et la synergie entre les services de l'Etat et les opérateurs spécialisés. Compte tenu de la diversité et de la complémentarité des interventions sectorielles et des acteurs spécialisés, une bonne **maîtrise des partenariats** constitue une condition nécessaire de l'efficacité de l'action administrative.

Cette maîtrise du partenariat interministériel repose généralement sur **trois types d'instruments** :

- le fonctionnement d'instances de coordination et de pilotage des actions ;
- la mise au point de documents de référence, soit à portée générale et stratégique, soit à contenu sectoriel, qui servent, après validation par les instances ci-dessus, de repères pour l'action ;
- enfin, la désignation par le préfet de chefs de projet délégués, soit à compétence générale, soit à compétence spécialisée en fonction des types d'intervention.

Au cours de ses visites de terrain, la mission a relevé une grande diversité de situations au regard de l'emploi des trois instruments évoqués ci-dessus, même lorsque des circulaires en ont prévu l'usage.

Sans doute faut-il laisser la place à un certain pragmatisme. L'uniformisation des modes d'organisation ne s'impose pas nécessairement dans ces domaines, ne serait-ce qu'en raison des disparités entre les régions et les départements au regard de la présence de populations d'origine étrangère. Ainsi, par exemple, il n'apparaît pas dans tous les cas indispensable de constituer des comités spécifiques à effectifs nombreux, très consommateurs de temps et d'énergie. Cependant, quelques règles générales d'animation du dispositif mériteraient d'être énoncées et appliquées.

Pour sa part, la mission, à la lumière de ses entretiens, s'est efforcée d'esquisser une répartition des rôles des services de l'Etat au niveau départemental et à l'échelon régional.

IV.2 - LA MISE EN OEUVRE DES ACTIONS AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

Niveau de droit commun de la déconcentration, l'échelon départemental est habituellement le plus adéquat pour l'élaboration des projets et pour l'exécution des actions, qui couvrent un champ d'application géographiquement départemental, voire local, notamment dans le cadre des contrats de ville ou d'agglomération ou des actions spécifiques dans les zones prioritaires.

C'est en effet à ce niveau que peuvent le mieux s'exercer les concertations entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales -département et communes- et se tisser les liens entre les collectivités publiques et les populations concernées par les mesures.

Le département constitue aussi un échelon pertinent pour la définition et la mise en place des interventions sectorielles. Cela se vérifie lorsque les actions relèvent directement des services déconcentrés de l'Etat ou sont assurées par des associations conventionnées par eux, dans la mesure où l'ensemble des administrations de l'Etat concernées par l'intégration des populations immigrées sont implantées à ce niveau. C'est plus aléatoire quand l'intervention relève de la compétence d'un organisme national inégalement présent sur le territoire.

S'agissant des instruments de partenariat évoqués au chapitre précédent, plusieurs remarques peuvent être avancées :

- diverses instructions interministérielles ont demandé aux préfets d'élaborer des **schémas départementaux** spécifiques et de créer à cet effet des **comités départementaux de pilotage et de suivi** : cette procédure a été notamment utilisée avec les "plans départementaux d'accueil des familles rejoignantes" (circulaire du 12 mars 1993).

Bien adaptés à leur objet lorsque le champ d'intervention est clairement délimité, ces dispositifs perdent de leur efficacité à mesure que ce champ s'élargit. Il n'est pas facile d'associer l'ensemble des acteurs sur l'ensemble des types d'interventions sectorielles, sans générer des pesanteurs bureaucratiques et rencontrer des difficultés d'organisation. C'est pourquoi l'idée de constituer dans chaque département une sorte de "**Commission de l'intégration**", chargée de la conception et du suivi d'un "plan départemental d'intégration" couvrant l'ensemble des domaines, semble d'application malaisée ;

- pour autant, il apparaît indispensable que le préfet ait une vision globale de la politique d'accueil et d'intégration dans le département, ainsi qu'une bonne connaissance des orientations nationales, afin de pouvoir lancer des actions et procéder, le cas échéant, à des arbitrages entre plusieurs priorités en fonction de son appréciation des besoins, de la qualité des intervenants et des capacités de financement disponibles.

Ces éléments lui seront particulièrement utiles pour défendre au niveau régional les projets départementaux éligibles au FAS. En effet, si les interventions directement gérées par les ministères peuvent bénéficier de crédits budgétaires délégués au niveau départemental, il ne saurait en être de même avec les dotations du FAS. Compte tenu de leur montant -de l'ordre du milliard au terme du processus de déconcentration proposé plus haut- celles-ci ne peuvent donner lieu qu'à une répartition entre les 22 régions de l'enveloppe déconcentrable. Une ventilation opérée par le siège entre les 100 départements s'avèrerait vite artificielle et créerait des rigidités dans la gestion. Dans l'esprit de la mission, il paraît préférable de s'orienter vers une répartition régionale des moyens sur la base, principalement, de la qualité des projets et du sérieux des opérateurs.

- ces considérations conduisent à proposer la réunion périodique autour du préfet, en sus des comités "ad hoc" (accueil des familles rejoignantes, p.ex.), d'une **"équipe projet" départementale** composée des responsables des principales administrations concernées par les politiques d'intégration. Cette "équipe projet", à effectif restreint, aiderait le préfet à déterminer les principales lignes d'action et à préparer les dossiers présentés à la CRIPI, en liaison avec les chargés de mission des grands opérateurs.

La création de cette formation restreinte à vocation stratégique ne ferait pas obstacle à l'organisation de réunions périodiques d'information élargies à l'ensemble des acteurs intervenant dans le département.

- la désignation d'un **"chef de projet délégué"** à compétence horizontale relève de l'appréciation du préfet.

A la connaissance de la mission, ce délégué est, soit le **sous-préfet à la ville**, soit le **directeur départemental des affaires sanitaires et sociales**.

Pour les rapporteurs, c'est d'abord la capacité de ce fonctionnaire à assister efficacement le préfet et à mobiliser les différents intervenants qui doit, à ce stade, être prise en considération.

IV.3 - L'APPUI TECHNIQUE ET FINANCIER DE L'ECHELON RÉGIONAL

Le rôle du niveau régional est clairement distinct de celui de l'échelon départemental. Situé à un niveau intermédiaire, il permet d'ajuster les orientations nationales aux spécificités régionales et locales, et de prendre en charge des fonctions déconcentrées qui ne peuvent être assumées au plan départemental.

Il est le lieu de la concertation avec le conseil régional, notamment pour les actions qui entrent dans les compétences dévolues à celui-ci par les lois de décentralisation (p.ex. formation professionnelle des jeunes). C'est aussi à ce niveau territorial que les grands opérateurs disposent de services déconcentrés.

Dans le champ de la politique de l'intégration, quatre fonctions d'appui paraissent correspondre, en vertu du principe de subsidiarité, aux compétences disponibles au niveau régional :

IV.3.1 - les études et les statistiques régionales : agrégation des données et diffusion aux acteurs locaux ;

IV.3.2 - l'élaboration de documents stratégiques d'intérêt régional :

Il s'agit notamment des "plans régionaux pour l'intégration des populations immigrées" (PRIPI).

IV.3.3 - la répartition des enveloppes financières du FAS :

L'extension de la déconcentration du Fonds devrait permettre de notifier aux CRIPI des enveloppes régionales relativement globalisées. Il appartiendra aux commissions régionales, présidées par le préfet de région et dont seront membres les préfets de tous les départements de la région -ou, par délégation, à leur "commission permanente"- de prendre les décisions d'attribution de subventions, prêts ou avances aux organismes.

Bien entendu, il conviendra d'organiser les circuits d'information et de consultation des préfets de département sur les demandes de subvention déposées par les organismes auprès des délégations régionales du FAS, ainsi que sur les éléments de suivi et d'évaluation de l'exécution des actions.

Sur le plan comptable, les délégués régionaux du FAS devraient devenir à terme les ordonnateurs secondaires des crédits délégués par l'établissement public. Ce sont eux qui auraient en charge l'engagement et l'ordonnancement des dépenses, ce qui suppose parallèlement la déconcentration de l'agence comptable et du contrôle financier. Il n'est pas imaginable en effet, en l'absence de services du FAS à ce niveau, de procéder à des délégations de crédits au niveau départemental. En l'occurrence, l'important pour le préfet de département n'est pas de manier directement des fonds, qui s'imputent en tout état de cause sur le budget d'un organisme doté de l'autonomie financière. En revanche, il doit être en mesure de discuter, puis de suivre l'affectation des dotations du FAS qui financent les actions menées dans son département.

IV.3.4 - le suivi/évaluation et la capitalisation/diffusion des actions innovantes :

La réservation d'une sous-enveloppe "évaluation/innovation" dans les dotations déconcentrées du FAS faciliterait l'exercice de ces fonctions indispensables mais qui n'ont de signification qu'à un certain niveau d'agrégation.

Sous l'autorité du préfet de région, l'animation générale du dispositif pourrait être confiée au **directeur régional des affaires sanitaires et sociales**, avec l'appui technique des délégations régionales des grands opérateurs.

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission est consciente que la conception et la mise en oeuvre de la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées constituent un exercice difficile. Pour reprendre l'expression de l'un des interlocuteurs de la mission, il faut souvent "gérer des paradoxes" et trouver un équilibre entre des approches en apparence contradictoires, telles que :

- prise en charge globale des situations et multiplication des objectifs et des axes prioritaires spécifiques, pouvant conduire à une parcellisation de l'action ;
- politique spécifique en faveur des populations immigrées et danger de "ségrégation", contraire à l'objectif d'accès au droit commun ;
- risque d'installer des populations concernées dans l'assistanat, alors que l'ambition est au contraire de développer l'autonomie des personnes.

Les constatations et les recommandations de la mission sont résumées ci-après.

1. Les populations issues de l'immigration connaissent les mêmes difficultés d'insertion que les français appartenant aux mêmes catégories socio-professionnelles. Leurs difficultés sont néanmoins souvent aggravées par des insuffisances en matière de langue, de culture ou de qualification.

La politique d'intégration des populations immigrées repose donc, en premier lieu, sur **l'accès des intéressés aux droits sociaux et aux prestations auxquels ils peuvent prétendre au même titre que les nationaux**. Cela suppose notamment qu'elles ne soient pas victimes, dans les faits, de pratiques discriminatoires contraires à la loi.

La mission souhaite appeler l'attention des pouvoirs publics sur **l'accès des étrangers aux soins et à la protection sociale**. Ses constatations l'amènent à formuler plusieurs recommandations pour mieux assurer l'application effective de certaines dispositions législatives et réglementaires. Les conditions de nationalité, lorsqu'elles subsistent en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle, pour l'attribution de certaines prestations sociales, doivent être supprimées. En revanche, la mission préconise une application effective de la loi de 1993, qui subordonne l'accès à la protection sociale à la régularité du séjour et de la loi de 1992 sur l'aide médicale. Sur le premier point, il convient de modifier à cette fin les programmes informatiques de la branche maladie-maternité et sur le second d'assurer un accès effectif des étrangers en situation irrégulière à l'aide médicale et aux soins, notamment en améliorant la formation des agents concernés et en rappelant le droit et les procédures par une nouvelle circulaire interministérielle.

Par ailleurs, de nombreuses interventions sectorielles visent à prendre en compte les **handicaps spécifiques** de ces populations, dans une perspective d'égalité des chances entre français et populations issues de l'immigration. Dans le prolongement de l'annonce du programme gouvernemental arrêté le 26 mars 1997, la mission préconise qu'une "note générale d'orientation" signée par le Premier ministre éclaire les grands axes de la politique des pouvoirs publics. Elle recommande aussi de maintenir la réserve nationale dite du 1/9ème des fonds destinés au logement, en faveur du logement social des immigrés et de mieux articuler la politique d'intégration avec la politique de la ville.

2. L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'accueil et d'intégration reposent, à **l'échelon central, sur un appareil institutionnel complexe**. La plupart des départements ministériels sont concernés ; de nombreuses administrations centrales sont appelées à intervenir ; divers organismes périphériques agissent, soit comme dispensateur de financements (FAS), soit comme opérateurs spécialisés (OMI, SSAE, SONACOTRA, ...) ; enfin plusieurs instances sont sollicitées. Le financement des actions apparaît à la fois trop dispersé et trop centralisé.

La mission préconise **"de mieux coordonner l'animation du dispositif"**. Il importe que, dans l'organisation gouvernementale, **un ministre soit en charge de l'animation et de la coordination interministérielle du volet "social"** de l'action à destination des étrangers et puisse s'appuyer sur **un service central spécifique**. Selon l'arbitrage qui sera fait en matière de service central de la nationalité (cf. 4ème cahier), il pourrait s'agir, soit de la DPM dans son organisation actuelle, soit d'une structure regroupant ses composantes hors sous-direction des naturalisations, avec, le cas échéant, une fusion des fonctions de responsable de cette entité administrative et de celles exercées aujourd'hui par le "délégué à l'intégration".

Afin de donner un élan nouveau aux procédures de coordination, il est suggéré de réunir au début de chaque année le Comité interministériel de l'intégration, qui pourrait valider et actualiser la "note d'orientations générales" évoquée ci-dessus. La mission préconise par ailleurs, dans un souci de simplification, le regroupement dans un seul chapitre des crédits d'intervention gérés par la D.P.M.

3. Dans ce domaine, l'Etat est amené à "faire faire" plutôt qu'à agir en régie directe. Il s'appuie donc sur un **réseau d'organismes publics et privés**, dont les plus importants sont placés sous sa tutelle.

Dans son exercice, cette tutelle est trop souvent centrée sur le suivi administratif et financier, alors que les interventions qui fondent la légitimité sociale de ces institutions ne sont qu'insuffisamment traduites en orientations politiques par la puissance publique. La mission estime indispensable de **mieux articuler la fonction d'orientation stratégique et la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle de l'Etat** sur les grands opérateurs nationaux.

Dans cet esprit, elle suggère que la relation entre l'Etat et ses deux établissements publics - l'OMI et le FAS- soit redéfinie en utilisant de nouveaux instruments d'orientation et de suivi.

L'OMI exerce de nombreuses attributions dans les domaines d'intervention de l'Etat vis-à-vis des étrangers. L'évolution de ses activités, liée aux transformations du contexte économique et de la politique de l'immigration, a réorienté son action sur le terrain de l'intégration. Le rôle d'opérateur de l'établissement doit être reformulé et quelques pistes sont proposées par le rapport. Les ministres ont adressé récemment une **"lettre de mission"** au président de l'OMI, qui fixe six objectifs prioritaires à l'organisme. C'est sur cette base que pourrait être précisée la "doctrine d'emploi" de l'Office.

S'agissant du FAS, l'objectif est de moderniser cet outil de la politique d'intégration. Trois mesures devraient y contribuer : l'élaboration d'un **plan stratégique** à moyen terme (1998-2000) ; l'extension de la **déconcentration** du Fonds, avec la généralisation à l'ensemble du territoire métropolitain des commissions régionales (CRIPI) et des délégations régionales ; enfin, la signature d'un "**contrat d'objectifs**" triennal entre l'Etat et l'établissement.

4. La politique d'accueil et d'intégration des populations d'origine étrangère doit rester une politique nationale relevant de la responsabilité de l'Etat. Son application relève de l'action de terrain, ce qui justifie une **organisation des partenariats au niveau déconcentré, sous l'autorité des préfets**.

Le **département** est le niveau de **mise en oeuvre des actions**. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour faciliter la mise en cohérence des interventions sectorielles et la synergie des nombreux acteurs, tels que les plans départementaux et les comités de pilotage sectoriels ou à caractère plus général. La mission recommande aussi la réunion périodique autour du préfet d'une "**équipe-projet**" **départementale à effectif restreint** comprenant les responsables des principales administrations concernées, ainsi que la désignation par le préfet d'un "**chef de projet délégué**".

Le niveau départemental doit bénéficier de l'**appui technique et financier de l'échelon régional**. Quatre fonctions d'appui sont identifiées par les rapporteurs : études et statistiques régionales ; élaboration de documents stratégiques d'intérêt régional (PRIPI) ; répartition des enveloppes financières du FAS ; suivi/évaluation et capitalisation/diffusion des actions innovantes. L'animation générale du dispositif pourrait être confiée par le préfet de région au directeur régional des affaires sanitaires et sociales, avec le concours technique des services régionaux des grands opérateurs.

Le tableau ci-après récapitule dans l'ordre des chapitres les propositions de la mission.

Il faut souligner que, sauf pour la suppression de la condition de nationalité pour les prestations non contributives, ces propositions n'appellent aucune modification de la loi, non plus qu'aucune augmentation d'effectifs.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Références rapport	PROPOSITIONS	MESURES A PRENDRE
I	L'ADÉQUATION DES DISPOSITIFS AUX OBJECTIFS DE COHÉSION SOCIALE DE LA POLITIQUE DE L'INTÉGRATION	
I.1	<p>L'accès aux soins et à la protection sociale</p> <p>Supprimer, lorsqu'elles subsistent, les conditions liées à la nationalité pour l'accès aux prestations sociales</p> <p>Appliquer les dispositions législatives liant l'affiliation aux régimes d'assurance-maladie et maternité à la régularité du séjour et du travail</p> <p>Garantir l'accès effectif des étrangers en situation irrégulière à l'aide médicale et aux soins :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rappel des dispositions légales et réglementaires - actions d'information et de formation des agents concernés - coordination par le service médical de l'OMI de l'action des O.N.G. 	<p>Modifications législatives et/ou instructions aux services liquidateurs</p> <p>Modification des programmes informatiques de liquidation des prestations d'assurance-maladie et maternité afin de subordonner l'immatriculation à la régularité du séjour</p> <p>Nouvelle circulaire</p>
I.2	<p>Les interventions spécifiques destinées à favoriser l'accueil et l'intégration</p> <p>Logement social des ressortissants étrangers : maintien de la réserve nationale dite du 1/9ème, notamment pour conduire la rénovation urgente de certains foyers</p> <p>Articulation de la politique d'intégration avec la politique de la ville</p> <p>Coordination interministérielle</p>	<p>Coordination DPM/DIV/FAS pour l'application annuelle de l'accord-cadre du 22.11.1993</p> <p>Elaboration et diffusion d'une "note générale d'orientation sur la politique d'accueil et d'intégration des populations immigrées" signée par le Premier ministre</p>

Références rapport	PROPOSITIONS	MESURES A PRENDRE
II	L'ORGANISATION DE L'APPAREIL INSTITUTIONNEL A L'ECHELON CENTRAL	
II.4.2	<p>Mieux coordonner l'animation du dispositif</p> <p>Animation et coordination interministérielle assurée par un ministre gestionnaire à vocation sociale doté de services propres</p>	Décret d'attribution du ministre
II.4.3	<p>Organisation des services centraux</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit maintien de la DPM dans sa structure actuelle - soit, dans l'hypothèse du rattachement au ministère de la justice de la sous-direction des naturalisations, structure spécifique regroupant dans une "délégation à l'intégration" les éléments actuels de la DPM, hors S/D des naturalisations - dans les deux hypothèses : <ul style="list-style-type: none"> * développer la fonction de synthèse * renforcer la fonction de tutelle * accompagner la déconcentration des interventions * pour mémoire : ériger la sous-direction des naturalisations en "service à compétence nationale" 	<p>Textes d'organisation (décret et arrêté)</p> <p>Textes d'organisation et actions de formation</p> <p>Arrêté interministériel MATVI / Fonction publique</p>
II.4.4	Réactivation des procédures de coordination	Réunion annuelle du Comité interministériel de l'intégration pour valider et actualiser la "note générale d'orientation"
II.4.5	<p>Clarification et simplification des circuits de financement :</p> <p>Rassemblement des données budgétaires et comptables</p> <p>Transfert au FAS des dotations et de la gestion des crédits de subvention non maintenus au budget de l'Etat</p> <p>Regroupement dans un chapitre unique des crédits d'intervention gérés par la DPM</p>	<p>Document de travail récapitulatif annuel</p> <p>Subvention au FAS au lieu de subventions directes à plusieurs organismes</p> <p>Modification de la nomenclature budgétaire</p>

Références rapport	PROPOSITIONS	MESURES A PRENDRE
III	LA RELATION ENTRE L'ETAT ET LES GRANDS OPÉRATEURS	
III.2	Pour une tutelle plus "stratégique" Mieux articuler la fonction d'orientation stratégique et la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle sur les grands opérateurs	Instruments d'orientation et de suivi
III.3	L'évolution de la relation entre l'Etat et l'OMI Reformuler le rôle d'opérateur de l'OMI Développer la relation "stratégique" entre l'Etat et l'OMI	Recentrage des missions sur quelques "publics cibles" et sur quelques fonctions principales Suivi semestriel des objectifs fixés au président de l'OMI par la "lettre de mission" des ministres
III.4	Vers une contractualisation des rapports entre l'Etat et le FAS Elaboration d'un plan stratégique à moyen terme (1998-2000) Extension de la déconcentration du Fonds Généralisation des CRIPI aux 22 régions Modification de la composition des CRIPI Création d'une "commission permanente" au sein des CRIPI Mise en place dans chaque région d'une délégation régionale du FAS Déconcentration financière : qualité d'ordonnateur secondaire ; agence comptable ; contrôle financier local Signature d'un "contrat d'objectifs" triennal entre l'Etat et le FAS	Délégation du CA du FAS Délégation du CA du FAS Négociation du contrat d'objectifs Délégation du CA du FAS Signature par le FAS et les ministres de tutelle

Références rapport	PROPOSITIONS	MESURES A PRENDRE
IV	L'ANIMATION DU DISPOSITIF AU NIVEAU DÉCONCENTRÉ	
IV.2	<p>La mise en oeuvre des actions au niveau départemental</p> <p>Plans départementaux sectoriels et, le cas échéant, couvrant l'ensemble des interventions</p> <p>Comités de pilotage et de suivi</p> <p>Réunion périodique autour du préfet d'une "équipe projet" départementale à effectif restreint composée des responsables des principales administrations concernées pour déterminer les principales lignes d'action et préparer les dossiers présentés à la CRIPI</p> <p>Désignation par le préfet d'un "chef de projet délégué" (sous-préfet à la ville ou DDASS)</p>	Instructions aux préfets
IV.3	<p>L'appui technique et financier de l'échelon régional</p> <p>Etudes et statistiques régionales</p> <p>Elaboration de documents stratégiques d'intérêt régional (PRIPI)</p> <p>Répartition des enveloppes financières du FAS</p> <p>Suivi/évaluation et capitalisation/diffusion des actions innovantes</p>	

L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES POPULATIONS IMMIGRÉES

LISTE DES ANNEXES

1. Communication au Conseil des ministres du 26 mars 1997 : communiqué de presse
2. Communication au Conseil des ministres du 26 mars 1997 : présentation détaillée du programme
3. Budget primitif 1997 du FAS : extrait du dossier du conseil d'administration du 6 décembre 1996
4. Réponse du MATVI au questionnaire de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale (question n° 49) sur le projet de loi de finances pour 1997 : budget du FAS
5. Organigramme de la Direction de la Population et des Migrations (DPM)
6. OMI : article d'"Acteurs Magazine" - n° 12 (septembre/octobre 1996)
7. FAS : projet de plan stratégique à moyen terme (1998-2000)
8. Organisation du FAS

COMMUNICATION

LA POLITIQUE DE L'INTEGRATION

Page 1/2

Le ministre délégué à la ville et à l'intégration a présenté une communication sur la politique de l'intégration.

Le Gouvernement a arrêté un programme d'action en faveur de l'intégration. Ce programme s'inscrit dans la tradition d'ouverture et d'intégration de notre pays fondée sur le respect des personnes et l'adhésion aux principes républicains de laïcité et d'égalité des droits.

Il comprend les principales mesures suivantes :

- le contrat d'intégration : Un guide bilingue des droits et devoirs et des règles de vie en France, intitulé « Le contrat d'intégration », sera systématiquement remis aux nouveaux arrivants ;

- l'apprentissage du français : L'apprentissage de la langue française sera encouragé et facilité par la mobilisation d'un crédit de formation pouvant aller jusqu'à 500 heures par personne ;

- l'accompagnement scolaire : Les actions d'accompagnement scolaire seront développées en trois ans, pour toucher 160 000 élèves en 1998-1999. Parallèlement, les différents dispositifs d'accompagnement scolaire seront mis en cohérence avec ceux des établissements d'enseignement ;

- la restructuration des foyers de travailleurs migrants : Parallèlement à la poursuite de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat, la restructuration des foyers de travailleurs migrants les plus dégradés, en particulier les 20 foyers signalés par la rapport de M. CUQ, sera menée à bien dans un délai de cinq ans ;

- le parrainage pour l'emploi : Le parrainage doit permettre aux jeunes d'accéder à un emploi stable et rémunéré en entreprise ou dans le secteur non marchand, grâce à l'accompagnement par des parrains bénévoles, en activité ou retraités. Le nombre de jeunes parrainés sera porté de 10 000 en 1997 à 30 000 en 1999 ;

- la lutte contre les discriminations : La lutte contre les discriminations sera menée avec une extrême vigilance. Des conventions de prévention du racisme seront élaborées avec les organismes et fédérations professionnels des trois secteurs clefs de l'emploi, du logement et des loisirs. Un service téléphonique sera ouvert dans ce domaine prochainement ;

- l'amélioration des procédures de naturalisation : les délais d'instruction des dossiers de naturalisation seront réduits de moitié, soit 12 mois. A cet effet, des emplois supplémentaires seront mis en place dans les préfectures et à la direction de la population et des migrations. Une remise solennelle des documents d'acquisition de la nationalité française sera organisée par les pouvoirs publics.

**AGIR POUR L'INTEGRATION :
LE CONTRAT REPUBLICAIN**

PRESENTATION DETAILLEE

- I- CONNAITRE LES REGLES DE VIE EN FRANCE**
- II- APPRENDRE LE FRANCAIS**
- III- REUSSIR SA SCOLARITE**
- IV- FAVORISER LA MIXITE SOCIALE DANS L'HABITAT**
- V- PERMETTRE UN MEILLEUR ACCES A L'EMPLOI**
- VI- RECONNAITRE LES MERITES**
- VII- MODERNISER LES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DE
L'INTEGRATION**
- VIII- ORGANISER LES ACTIONS DE MEDIATION**
- IX- LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS QUOTIDIENNES**
- X- DEVENIR CITOYEN FRANCAIS**
- XI- PARTICIPER AU DEVELOPPEMENT DU PAYS D'ORIGINE**

<p align="center">POSER LES PREMIERES REGLES NECESSAIRES POUR VIVRE EN FRANCE</p>
--

I- Connaître les règles de vie en France

1. La présentation des règles de vie en France doit être systématiquement assurée pour tout entrant dans notre pays, autorisé à y résider durablement. Aujourd'hui, seule la moitié des 6 000 familles concernées bénéficient d'un tel accueil.

Cet objectif de visite systématique sera atteint par :

- l'extension à l'ensemble du territoire du dispositif prévu par les conventions passées par l'Office des Migrations Internationales (OMI) et le Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles (FAS), avec l'Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM) et le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE), qui conditionnera leur financement,
- le redéploiement de 32 assistants de service social du SSAE et de l'ASSFAM vers ce travail,
- l'exploitation par les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), des fiches individuelles rendant compte des prestations réalisées auprès de chaque famille.

Cet objectif sera atteint en deux temps : deux tiers des familles arrivées en 1997 et 100 % en 1998 seront concernées.

2. Un livret d'information sur les droits et les devoirs : "Le contrat d'intégration".

Cet ouvrage renouvellera profondément le guide, aujourd'hui disponible pour tout entrant autorisé à résider en France, édité par l'Office des Migrations internationales (OMI).

Ce livret :

- sera bilingue,
- rappellera la doctrine républicaine d'intégration,

- indiquera les droits et les devoirs, ainsi que les incompatibilités avec une résidence en France,
- contiendra des renseignements pratiques sur les services publics,
- sera diffusé dans le courant du deuxième semestre 1997,
- devra être remis lors des visites systématiques d'accueil des entrants, autorisés à résider sur le territoire français.

II- Apprendre le français

3. L'amélioration du dispositif d'apprentissage du français est décidée, après l'expérimentation, depuis deux ans, d'une offre de formation linguistique de 200 heures dans les deux ans qui suivent l'entrée des personnes autorisées à résider en France.

A cet effet, il est prévu :

- une incitation plus forte à utiliser ce crédit d'heures d'apprentissage lors de la visite d'information, systématique, à l'arrivée en France,
- de mentionner ce crédit et les modalités d'utilisation, dans le nouveau livret "Le contrat d'intégration",
- d'utiliser avec souplesse ce crédit d'heures, en fonction des besoins réels de la personne, selon qu'elle appartient ou non à un pays francophone. Désormais, ce crédit d'apprentissage du français, sera de 200 heures en moyenne, et pourra aller jusqu'à 500 heures.

4. Le développement d'une formation linguistique de qualité est rendu nécessaire parce qu'aujourd'hui les formations linguistiques, financées par conventions avec le Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Migrants et leurs Familles (FAS), et destinées aux migrants installés depuis plusieurs années en France, ne sont pas toujours adaptées aux besoins (50 000 bénéficiaires en 1996).

Aussi, le FAS :

- réalisera, en liaison avec les services de l'Etat et les services sociaux spécialisés (Service Social d'Aide aux Emigrants -SSAE- et Association Service Social Familiale Migrants -ASSFAM-) une estimation, au niveau régional des besoins de formation linguistique, selon les publics,

- élaborera, au niveau national, un cahier des charges-type, précisant les objectifs, les contenus, les durées et les modes d'évaluation de ces formations linguistiques.
- étendra à l'ensemble du territoire, dès Septembre 1997, la procédure d'appels à projets sur la base des cahiers des charges et de la programmation arrêtée au niveau régional.

**METTRE EN OEUVRE DES ACTIONS CONCRETES
POUR REUSSIR L'INTEGRATION**

III- Réussir sa scolarité

5. Etendre les actions d'accompagnement scolaire est la conséquence, tout à la fois d'une vraie réussite sur le terrain, et de la nécessité ressentie par les associations et le milieu scolaire, d'agir de concert.

Aussi, il est décidé : -

- de mettre en cohérence l'ensemble des actions d'accompagnement scolaire avec les projets éducatifs des établissements scolaires,
- de passer de 90 000 élèves concernés pour l'année scolaire 1996-1997, à 160 000 élèves en 1998-1999, selon les modalités suivantes :
 - en assurant, dans les écoles et collèges, la mise en place des Contrats Locaux d'Accompagnement Scolaire (CLAS) en 1996-1997 dans 400 sites pour 40 000 élèves, et leur augmentation progressive pour toucher en 1997-1998, 60 000 élèves, et en 1998-1999, un public de 80 000 élèves,
 - en unifiant les dispositifs Réseaux Solidarité Ecole (RSE) et Animation Educative Péri-Scolaire (AEPS), et en les étendant, afin de toucher d'ici à trois ans 80 000 élèves.
- de lancer des appels à projets d'accompagnement scolaire sur la base d'un dossier unique pour tous les réseaux, dès le deuxième trimestre 1997.

6. La création d'internats de semaine doit permettre de prendre en charge, à la demande des parents, l'hébergement et le suivi éducatif d'élèves des écoles, des collèges ou des lycées ne bénéficiant pas, dans leur cadre familial, des conditions permettant leur réussite scolaire.

Il s'agit :

- de mettre en place, dans 10 départements, 10 expériences d'internats de semaine, qui seront de petites unités (moins de 50 élèves) conçues en étroite liaison avec les projets éducatifs des établissements scolarisant les élèves,

- d'installer, dès le second trimestre 1997, une mission d'appui, formée des représentants des différents ministères intéressés et des collectivités locales, avec pour objectif d'initier plusieurs expériences dès la rentrée scolaire 1997-1998.

7. L'Enseignement des Langues et Cultures d'Origines (ELCO), organisé dans le cadre d'accords internationaux passés avec huit pays (Algérie, Espagne, Italie, Maroc, Portugal, Tunisie, Turquie, Yougoslavie), doit être modifié, pour mieux tenir compte de la tradition française d'intégration.

A cet effet, il est décidé :

- de donner, aux représentants français, un mandat précis de négociation, au niveau interministériel, avant chacune des prochaines commissions de suivi des conventions ou relevés de conclusion, relatifs aux ELCO,
- de proposer l'affectation d'enseignants francophones ayant un niveau Bac + 3, ces enseignants pouvant bénéficier de sessions d'adaptation,
- de fixer les horaires des ELCO à l'extérieur des horaires ordinaires,
- de mettre en place un contrôle pédagogique normal sur les enseignements (contenu et qualité).

IV- Favoriser la mixité sociale dans l'habitat

8. L'accès au logement dans le patrimoine social, public et privé, des populations immigrées, fait l'objet de mesures spécifiques en application de l'article 61 de la loi de finances pour 1975. Elles seront renforcées en application de la future loi de cohésion sociale.

Dans ce cadre, il est prévu :

- un plan à 5 ans de restructuration, de transformation ou de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants (FTM) les plus dégradés, en particulier les 20 foyers cités par le rapport de M. Henri CUQ, Député des Yvelines. Seront affectés à cet effet, 360 MF par an, pendant 5 ans,
- un plan à 10 ans, prévoyant la création, la gestion et l'attribution diversifiée de logements favorisant la mixité sociale dans l'habitat. Il s'agit notamment de restructurer les foyers-dortoirs et des foyers non encore conventionnés à l'Aide Personnalisée au Logement (APL), ou encore de créer des logements adaptés (jeune en voie de décohabitation, personne isolée, famille nombreuse ...).

V- Permettre un meilleur accès à l'emploi

9. Le parrainage vers l'emploi doit permettre aux jeunes de milieux sociaux défavorisés, en particulier issus de l'immigration, de bénéficier, par l'intermédiaire de parrains bénévoles, en activité ou retraités, de réseaux ou de relation, pour les introduire auprès des entreprises.

D'ores et déjà, après une période d'expérimentation probante, l'objectif des opérations de parrainage vers l'emploi, en 1997, a été fixé à 10 000 jeunes de moins de 26 ans.

Il est en outre décidé :—

- d'élaborer et de diffuser, avant la fin de premier semestre 1997, un guide méthodologique du parrainage vers l'emploi,
- de porter le nombre de jeunes concernés à 20 000 en 1998, et 30 000 en 1999.

10. Les cycles préparatoires aux examens et concours du secteur public pour les jeunes français défavorisés, notamment issus de l'immigration, apparaissent aujourd'hui comme une nécessité.

Il est prévu de mettre en place, dès le second trimestre 1997, une mission d'appui chargée :

- de "cibler" les professions et les concours concernés (éducateurs, policiers, pompiers ou agents de services publics),
- de déterminer les caractéristiques des préparations et les modalités de sélection des élèves,
- d'élaborer des projets de conventions avec les centres de formation pour la mise en place des modules de mise à niveau.

La mission d'appui devra rendre son rapport dans le courant du deuxième semestre 1997.

VI- Reconnaître les mérites

11. Encourager la visibilité des réussites de l'intégration dans les médias.

Dans ce but, il est prévu :

- d'organiser des rencontres de cultures urbaines au cours des trois prochaines années,
- de mieux impliquer les radios locales associatives dans la production et la diffusion d'émissions concernant l'intégration, en développant l'activité de la banque de programmes qu'est Echanges et Productions Radiophoniques (EPRA),
- de faire de la valorisation des réussites de l'intégration l'un des critères de cofinancement d'émissions télévisées par le Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles (FAS),

12. La création d'une médaille de la citoyenneté est destinée aux personnes, comme aux associations et entreprises, ayant fait preuve de dévouement ou réalisé des actions exemplaires dans le domaine de l'intégration.

Ce projet de création d'une nouvelle distinction sera soumis avant la fin de l'année 1997, à la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur.

VII- Moderniser les administrations en charge de l'intégration

13. La réorganisation des outils d'intégration dans le cadre de la réforme de l'Etat est aujourd'hui nécessaire, car ce domaine est notamment marqué par une multiplicité d'acteurs (services de l'Etat, établissements publics, associations) qui rend difficile la réalisation d'objectifs communs.

Dès lors, il convient :

- de renforcer la coordination des différents acteurs de la politique d'intégration, tant à l'échelon national, que régional et local (services de l'Etat, Office des Migrations Internationales -OMI-, Fonds d'Action Social pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles -FAS-, services sociaux spécialisés),

- de mener à bien la déconcentration du Fonds d'Action Social pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles (FAS), en créant dans chaque région, d'une part une délégation régionale, et, d'autre part, une commission régionale pour l'insertion des populations immigrées,
- de réorganiser l'Office des Migrations Internationales (OMI), en matière d'accueil des populations migrantes, comme ses antennes à l'étranger pour ce qui concerne le retour-développement.

**DEVELOPPER LA MEDIATION POUR REDUIRE
LES DISCRIMINATIONS**

VIII- Organiser des actions de médiation

14. Organiser et dynamiser les médiations de terrain qui sont apparues spontanément ces dernières années, sans pour autant les institutionnaliser.

Il s'agit de mettre en place des médiateurs chargés, à la demande des pouvoirs publics, de désamorcer les conflits locaux, mais aussi de conforter les "médiations paisibles" agissant au quotidien sur le terrain.

Il est proposé, dans un premier temps, de mettre en place des personnes ayant une autorité morale et une capacité de dialogue :

- à titre expérimental, -
- au moyen d'appels à candidatures organisés dans 10 départements,
- agissant principalement en direction de la jeunesse,
- dont les frais de fonctionnement seront pris en charge par l'Etat et le Fonds d'Action Social pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles (FAS).

15. Etendre les interventions conduites par les "femmes-relais", qui regroupent aujourd'hui près de 90 associations.

Tout en conservant le système de financement prévu par la circulaire du 19 Décembre 1994 (taux horaire de 100 F pour la rémunération des frais de fonctionnement), il est prévu :

- d'affecter des crédits à des sites (quartiers ou villes) pertinents pour ces actions de proximité, plutôt qu'à des départements,
- de retenir un crédit de 1 000 heures par site, alors que ce crédit varie aujourd'hui entre 400 et 1 200 heures par département,
- de passer de 90 à 200 sites dès 1997, au moyen d'appels à projets.

IX- Lutter contre les discriminations quotidiennes

16. Lutter contre les discriminations qui sont autant de freins à l'intégration dans notre société.

Aussi, il est décidé :

- **de mettre en place, dans deux départements, avant la fin de l'année 1997, à titre expérimental, un numéro d'appel téléphonique ouvert aux personnes s'estimant victimes de discrimination, et pouvant donner lieu à l'intervention de médiateurs locaux,**
- **de relancer, dans le cadre de l'année européenne de lutte contre le racisme et la xénophobie, les cellules départementales de lutte contre le racismes, placées auprès des préfets,**
- **de signer avant la fin de l'année 1997, trois conventions de prévention des discriminations, avec les représentants des organisations professionnelles, dans les domaines du logement, de l'emploi et des loisirs.**

DEVENIR CITOYEN FRANCAIS

- X- 17. Améliorer les procédures de naturalisation et particulièrement réduire le délai d'instruction des dossiers, qui est aujourd'hui en moyenne de deux ans.

Il est décidé de ramener ce délai à 12 mois, soit 6 mois d'instruction en préfecture, et 6 mois à la Direction de la Population et des Migrations (DPM). A cet effet, il est prévu :

- d'optimiser le traitement des dossiers en préfecture, en renforçant les moyens en personnel (environ 50 emplois), et en désignant des formateurs régionaux afin de démultiplier les actions de formation auprès des agents,
- de créer un service de renseignements téléphoniques central, sur les conditions générales du droit de nationalité et les procédures à suivre,
- de mettre en place un réseau télématique entre la Direction de la Population et des Migrations (sous-direction des naturalisations), les préfectures et les tribunaux d'instance, afin de suivre précisément l'état d'avancement des dossiers,
- de renforcer la sous-direction des naturalisations en personnel (environ 20 emplois qui seront gagés sur un ajustement des droits de sceau dus par les personnes naturalisées).

Il est en outre décidé de donner à la remise des titres de nationalité, un caractère solennel (modification du décret du 30 Décembre 1993).

<p>PARTICIPER AU DEVELOPPEMENT DU PAYS D'ORIGINE</p>

XI- 18. Retour et développement

La politique de l'intégration doit, pour être complète, comporter un volet d'appui aux migrants qui souhaitent participer au développement de leur pays d'origine et s'y réinsérer avec de réelles chances de réussite.

Aujourd'hui, ce dispositif qui s'appuie sur diverses aides à la réinsertion (décret du 27 Avril 1984, modifié le 16 Octobre 1987 notamment), a trouvé sa cohérence dans la mise en place, depuis 1995, du programme "Développement Local Migration". Il s'agit d'articuler étroitement l'aide au retour grâce à des micro-projets et l'aide au développement en direction de pays de forte migration vers la France.

Pour parfaire ce programme, il est proposé :

- de mettre en place un dispositif unique d'aide au retour,
- de s'ouvrir à de nouvelles catégories de populations jusqu'ici exclues des procédures de réinsertion,
- d'étendre le champ des pays en développement, intéressés par le programme "Développement Local Migration",
- de réserver, en 3 ans, 51 MF, sur le fonds de roulement de l'Office des Migrations Internationales (OMI), pour le programme "Développement Local Migration",
- de mettre en place des conventions OMI/réseaux bancaires spécialisés, nécessaires à la pérennisation des projets de développement.

Dec 04

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FAS
SÉANCE DU 06 DÉCEMBRE 1996

Budget Primitif 1997



DIRECTION D'ACTION SOCIALE
DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS
ET LEURS FAMILLES

Directeur

CONSEIL D'ADMINISTRATION Séance du 6 décembre 1995

=====

BUDGET 1997

Le budget présenté comporte plusieurs nouveautés. Présenté dès le mois de décembre au conseil, à la différence des budgets précédents trop tardifs, il doit pouvoir être mis en oeuvre dès le début de l'année 1997. Cet avancement de calendrier facilitera le travail des délégations régionales et, plus généralement, la bonne mise en oeuvre des orientations budgétaires de l'établissement. Ce budget comporte quelques orientations fortes :

- **stabilité du montant des interventions sociales**, en tenant compte du financement du SSAE. Un développement particulier est consacré par ailleurs au SSAE, car une décision spéciale doit être prise dès la fin 1996.

- **mise en oeuvre de la réforme des règles financières** destinée à accélérer les paiements, avec la budgétisation des moyens nécessaires.

- financement d'une provision pour la mise en oeuvre du **statut du personnel**

I - BUDGET D'INTERVENTIONS SOCIALES

Ce budget est fortement marqué par la prise en charge de la subvention de fonctionnement du SSAE, jusque là majoritairement assurée par l'Etat. Cette prise en charge représente à elle seule, 9 % du budget d'interventions. Une décision spécifique pour 1997 sera proposée au conseil, dès la fin de l'année 1996, compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité du fonctionnement de l'organisme. Cette subvention ne préjuge pas des interventions sur projets présentés par ailleurs par le SSAE.

Globalement, la comparaison des budgets par domaine, proposés pour 1997, avec les enveloppes disponibles en 1996, en montre une croissance dans les domaines prioritaires suivants :

(A) - habitat	-	46 MF contre 43,7
(C) - formation-insertion		225 MF contre 220,8
(D) - action sociale		268 MF contre 179,9
(E) - enfance-jeunesse		168 MF contre 158,5

Cette présentation tient compte des reports de 1995 sur 1996 et de la dernière décision modificative (DM2)

Compte tenu de la poursuite du renouvellement important des partenaires du FAS (+30 % de partenaires nouveaux, dans le fichier du FAS au 30 juin 1996) au même rythme qu'en 1995, le FAS dispose donc, en période de contraintes fortes budgétaires, de certaines marges de manoeuvre.

Les priorités du programme des interventions correspondent aux quatre domaines en croissance comme indiqué plus haut.

Quatre priorités marqueront le programme des interventions pour 1997 :

habitat	(A)	- Implication de l'établissement dans l'action d'accompagnement social des opérations de rénovation des foyers pour permettre la mise en oeuvre des conclusions qui devront être tirées du groupe de travail de M. PASCAL.
formation-insertion (C)		- Développement des actions pour rénover les formations linguistiques et du parrainage vers l'entreprise.
action sociale	(D)	- Renforcement des actions destinées à l'insertion sociale des familles rejoignantes, notamment à travers le doublement du nombre de femmes relais.
enfance-jeunesse (E)		- Poursuite de la participation du FAS au Pacte de Relance de la ville notamment au titre des actions Fonjep, des CLAS et de l'aménagement des rythmes scolaires.

De manière plus détaillée, les priorités par domaine se présentent de la manière suivante :

1 - Les deux domaines du logement

① Habitat et logement (domaine A)

1) Rappel 96 :

Ce domaine prévoyait 49 MF en 1996 en budget prévisionnel.

Les actions principales menées dans ce domaine sont les suivantes :

- . actions d'accompagnement social des familles dans le logement (33 MF) ; ces actions proches de celles poursuivies par les FSL constituent un outil important pour la réussite de l'accueil des familles rejoignantes ou l'acceptation de familles nombreuses, par les bailleurs sociaux par exemple.

- . le développement de l'offre de logements constitue une activité plus modeste (8 MF) et garde un caractère expérimental ; il s'agit de bouclage d'opérations immobilières et d'ingénierie sociale. Ce secteur a diminué, le FAS n'ayant pas de vocation spécifique pour ce type d'opération sauf en matière d'ingénierie sociale.

2) Pour 1997, les propositions s'élèvent à 46 MF, montant en progression par rapport aux crédits réels 1996. Ce montant inclut une inflexion dans le secteur de l'accompagnement social afin de renforcer l'incitation à la sortie des résidents de foyers vers le logement de droit commun, et de favoriser l'insertion des familles dans leur quartier.

② Aides aux résidents des foyers (domaine B)

1) Rappel 1996

Ce domaine (270 MF en 1996) comporte une ligne centrale constituée par le « soutien économique à l'hébergement » (167 MF), qui finance les organismes gestionnaires des foyers.

Ce soutien, qui représente environ 10 % des recettes moyennes des organismes gestionnaires, est en réduction constante à mesure de l'amélioration de la qualité des gestionnaires et du passage à l'APL.

La diminution (-18 %) opérée en 1996 a poursuivi une évolution qui tend à demander aux gestionnaires de développer une politique d'équilibre économique que le passage à l'APL d'une grande partie du parc a favorisée.

Les actions d'accompagnement social dans les foyers répondent au souci de traiter la multiplication des personnes en situation précaire (RMI, Chômage de longue durée). Le cofinancement de ces actions par le droit commun a été l'un des objectifs poursuivis par la déconcentration de la ligne et l'implication des DDASS dans l'instruction des dossiers.

L'aide à la personne (ATL) correspond aux 26 000 chambres (ou lits en foyers dortoirs) qui ne répondent pas aux normes de l'APL. Cette ligne est en diminution au fur et à mesure des rénovations. Il reste toutefois aujourd'hui un noyau dur de foyers à restructurer.

2) Pour 1997, alors que ce domaine se montait à 270 MF en 1996 dont 44 MF de report, la proposition de limiter les crédits à 222 MF en 1997 traduit le plein effet de la réduction des normes de financement du soutien économique à l'hébergement, décidée en 1996.

Les services du FAS présenteront au conseil en 1997 une refonte du barème de l'ATL pour supprimer les injustices les plus criantes (rehaussement pour les bas revenus, suppression de cas où elle est plus favorable que l'APL). Cette action s'inscrit dans la perspective de l'alignement sur le droit commun (APL) et la disparition progressive de l'ATL (Aide Transitoire au Logement)

Les autres secteurs sont diminués compte tenu des consommations réelles 1996. Le secteur B3 (accompagnement social) sera réorienté pour développer l'effort d'accompagnement des résidents à la sortie des foyers, en direction de l'habitat de droit commun (financé dans le domaine A).

La déconcentration des crédits engagée en 1996 portera d'ailleurs son plein effet en 1997, permettant aux délégations régionales la pleine mise en oeuvre de ces orientations.-

2 - Formation - insertion (domaine C - 236 MF en 1996)

1) Rappel 96 :

Ce domaine est constitué pour 50 % par les actions d'alphabétisation ; il est l'un des axes forts du FAS ; ces actions à visée sociale (non relayables par le Service Public de l'Emploi qui ne s'occupe que des chômeurs), mais à réelle valeur pédagogique, sont en cours de rénovation, conformément aux décisions du conseil en 1995..

L'autre secteur important est le secteur formation des chômeurs, qui a deux caractéristiques :

- . il est en cours de transformation par recentrage de l'action du FAS sur l'alphabétisation des chômeurs d'origine immigrée dans le cadre d'appel d'offres commun avec le SPE ;

- . il est cofinancé par le FSE, qui contribue à l'équilibre du budget du FAS.

Les autres secteurs concernent :

- le secteur C2 : il s'agit d'actions permettant notamment au service public de savoir évaluer les qualifications, compétences, potentialités de publics non francophones et de culture étrangère, que les outils habituels ne savent pas prendre en compte ;

- le secteur C4 est constitué à 50 % par les actions de parrainage (7,5 MF).

2) Pour 1997, ce domaine est proposé en réduction à -11 MF, mais cette réduction correspond aux montants des reports 95 sur 96 et à la diminution d'actions non prioritaires dans ce domaine.

3 - L'action sociale et familiale (domaine D)

1) Rappel 96 :

Le domaine a été doté de 188 MF en 1996 ; les reports 1995 sur 1996 ont été de 4 MF.

les actions principales sont les suivantes :

- . dispositifs d'accueil dans les services publics (environ 25 MF, dont environ 15 MF pour l'ASSFAM, organisme de service social spécialisé).

- . actions de santé, qui concernent notamment la prévention pour les familles (11 MF)

- . actions d'insertion sociale (120 MF) qui constituent un axe fort (accueil des femmes, socialisation, femmes relais etc...). Ce secteur doit être privilégié mais les actions seront mieux identifiées et suivies dans le cadre du budget 1997

- . retours dans le pays d'origine aidés, et actions de préparation à ces retours, qui correspondent à une intervention prévue par le décret relatif aux retours aidés (OMI).

2) Pour 1997, la proposition de budget s'élève à 268 MF, intégrant 95 MF pour le SSAE (secteur D1) et -10 MF sur les autres actions de ce secteur, notamment sur les bureaux d'accueil.

La réduction de 5 MF portant sur le secteur insertion sociale répond à la baisse du nombre de familles primo-arrivantes et au souci de mieux sélectionner les projets afin de privilégier les actions les plus porteuses d'intégration.

Une enveloppe sera réservée au projet de doublement du nombre des femmes relais, dont le financement de la formation s'impute sur le domaine M.

4 - Enfance - Jeunesse (domaine E)

Ce domaine est un des axes forts de l'intervention du FAS, dont les compétences et les initiatives ont inspiré diverses mesures gouvernementales annoncées dans le cadre du Plan de Relance pour la Ville.

Pour 1997, il est proposé de la maintenir à 168 MF avec les priorités sectorielles suivantes : soutien scolaire qui passe de 63 MF compte tenu des actions prévues dans le PRV et ligne sport, vacances, loisirs (53 MF).

Cette ligne qui comprend les actions - Ville Vie Vacances (4 MF) constitue un axe fort de partenariat notamment dans le cadre de la politique de la ville.

Les actions liées à la vie scolaire (30 MF) concernent les activités d'éveil et intègrent les actions sur les rythmes scolaires ; le montant des crédits nécessaires est susceptible de s'accroître en fonction des expérimentations menées; et de l'émergence de nouveaux projets que le FAS s'emploiera à susciter.

Les actions petite enfance (21 MF) concernent les actions de auprès des parents, des professionnels, des élus aux questions d'accueil des enfants dans les PMI, les crèches et les activités d'éveil (ludothèques, éveil à la lecture) ; la reconduction répond à la volonté de poursuivre cette action à un niveau élevé.

5 - Culture (domaine F)

1) Limitation des crédits à 29 MF en 1997 permet cependant de tenir les engagements des contrats de ville, évalués à 23 MF. Ce montant correspond à des actions déconcentrées, contractualisées dans les contrats ville à la demande des élus et qui font l'objet d'une instruction par les DRAC.

Le cofinancement de ces actions avec le ministère de la culture constitue un objectif prioritaire.

6 - Information (domaine G)

1) Rappel 1996 : le domaine se situe à 53 MF en 1996 et a supporté 5 MF de reports 1995.

Sur le fond, le secteur G1 correspond au financement des associations dispensant des informations sur les droits, les permanences juridiques.

Le domaine de la radio comprend le financement de 50 radios pour 5 MF et de 5 MF pour le GIP EPRA (échange et production radiophonique) dont la qualité est reconnue tant par le CSA que par le fonds de soutien à l'expression radiophonique.

11 MF sont consacrés au financement d'émissions et de films favorisant l'intégration dont 2,5 MF pour Sagacités.

2) Pour 1997, la proposition s'élève à 44 MF (-8 % en comparaison des crédits disponibles). Elle induit la poursuite des priorités de 1995 dans le cadre d'une plus grande sélectivité des actions retenues.

7 - Soutien aux actions et acteurs (domaine M)

1) Rappel 96 :

Ce domaine correspond à la volonté de séparer les actions bénéficiant directement aux populations, des actions de soutien réalisées avec les professionnels privés ou publics (services publics divers) en contact avec les populations immigrées (outils, formation, aide aux fédérations etc...).

Ce domaine a été doté de 112 MF en 1996 ; il a supporté 5 MF de reports en 1995 ainsi qu'un redéploiement très important correspondant à 22 MF pour les postes Fonjep et près de 5 MF pour la préparation et la mise en oeuvre CLAS prévus dans le PRV.

2) Pour 1997, une légère diminution des crédits peut être proposée, elle comporte la poursuite de partenariat avec le Fonjep et la mise en oeuvre des CLAS et un recentrage sur les actions de formation des personnes publiques ou privées qui concourent le plus à l'intégration des populations migrantes.

II - BUDGET DES SERVICES ADMINISTRATIFS

1-1 : Présenté en augmentation de (9,4%) le budget comporte en plus des marges de fonctionnement normal de l'établissement, **d'importantes mesures qui contribueront dans l'immédiat à la mise en oeuvre de la réforme des règles financières**, et à l'exercice de nouvelles missions du FAS

- * création de 3 emplois (catégorie A)
- * augmentation des renforts en personnel plus qualifié (renforts de catégorie A).
- * actions d'accompagnement interne et externe
- * amélioration de la qualification générale du personnel (développement de la formation professionnelle).

Ces moyens nouveaux et les efforts demandés au personnel sont en outre soutenus par des moyens indirects complémentaires :

- * dans la poursuite de l'amélioration des qualification ,:
 - 5 emplois-C transformés en B
 - 1 emploi B en A

1-2 **Une provision est également prévu pour le statut du personnel.** Son montant est évalué au niveau du coût pratique de la mise en oeuvre de ce statut, ce qui en autorise l'application dès la publication des textes, qui devrait intervenir dès le début de 1997.

La mise en place du statut, permettra de concrétiser la reconnaissance des spécificités de l'action du FAS, au travers des qualifications reconnues à son personnel. Il s'agit d'abord d'une mise en conformité du FAS avec les obligations légales d'existence d'un statut. En outre, en reconnaissant le personnel et ses compétences, et en stabilisant, dans l'équité les situations individuelles, ce statut donne des perspectives de carrière aux agents et contribuera ainsi à assurer et améliorer la qualité du service.

1-3 : **La mise en oeuvre du schéma directeur Informatique**, approuvé en début d'année 1996 s'intensifie. L'équipement des délégations, et la modernisation des réseaux, seront achevés en 1997.

1-4 : Les autres dépenses de fonctionnement comportent plusieurs éléments importants :

- * création d'un budget spécifique **hygiène et sécurité** ;
- * financement d'une **assemblée générale des administrateurs**, dont un grand nombre ont été renouvelés en 1996.
- * déménagement de 2 délégations encore installées dans des locaux anciens: l'aménagement des locaux anciens serait trop coûteux.

III - RECETTES

L'équilibre du budget est proposé de la manière suivante :

- maintien d'un prélèvement sur la CNAF du même montant qu'en 1996, soit 965MF

- prévision de recettes en provenance du FSE de 70MF

- recettes diverses de 30 MF

- l'équilibre global du budget 1997 sera assuré par prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement, dont le niveau global au 31/12/96 sera suffisant.

BUDGET 1997

QUESTIONNAIRES PARLEMENTAIRES

Questionnaire de la commission
des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales
de l'Assemblée Nationale

—
— ooOoo

RAPPORTEUR POUR AVIS

Monsieur Michel GHYSEL

—
ooOoo

IV. POPULATIONS IMMIGREES

QUESTION N° 19

Fournir une note détaillée sur les activités du F.A.S. depuis 1993, son mode de financement et les réformes envisagées

REPONSE

Le Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles (F.A.S.) est un établissement public administratif et financier placé sous tutelle de l'Etat.

Comprenant 220 personnes dont une centaine dans les 14 délégations régionales, il accorde près de 8 000 subventions à plus de 3 500 associations et organismes pour un montant qui s'élève à 1 125 MF en 1996.

L'activité du F.A.S. se répartit en 9 secteurs d'intervention :

- A) Actions liées à l'habitat et au logement.
- B) Aides aux résidents des foyers.
- C) Insertion professionnelle.
- D) Action sociale et familiale.
- E) Intégration de l'enfance et de la jeunesse.
- F) Intégration par l'action culturelle.
- G) Intégration par la communication.
- H) Soutien aux actions et aux acteurs.
- I) Etudes audits.

Dans le cadre des orientations définies par le gouvernement, notamment de la circulaire du ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville du 2 septembre 1993 le Conseil d'Administration arrête les règles relatives à l'octroi des subventions aux organismes dont l'action concourt à l'intégration des populations immigrées.

Chaque secteur d'intervention fait l'objet de critères élaborés par le Conseil d'Administration en ce qui concerne l'objectif de l'action, les populations cibles, les modalités de financement. Les fiches d'instruction soumises aux diverses instances de décision (Conseil d'Administration et Commissions Régionales d'Intégration des Populations Immigrées, Directeur du Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles et Délégués Régionaux dans la limite de leurs seuils de compétence) reprennent obligatoirement ces informations et comportent les avis des services extérieurs de l'Etat compétents qui constitue un élément déterminant d'appréciation.

Les décisions font par ailleurs l'objet d'une appréciation par les tutelles : Préfet de Région pour les décisions régionales, Ministère du Budget et Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration pour les décisions à caractère national.

Il convient en outre de rappeler que, comme tout établissement public, le FAS est doté d'un Contrôle d'Etat et d'un comptable public qui effectuent tout contrôle qu'ils estiment nécessaire dans le cadre des compétences qui leur sont confiées par les textes.

Parallèlement, le F.A.S. s'est doté d'une procédure d'audit des associations subventionnées.

Plusieurs agents du F.A.S effectuent le contrôle des organismes subventionnés notamment lorsqu'il s'agit de répondre à des situations d'urgence et un programme annuel d'audit est arrêté par le Conseil d'Administration dont les travaux sont préparés par un groupe de travail restreint (la Commission des suites).

Chaque année une cinquantaine d'associations font ainsi l'objet d'examens approfondis qui portent sur leur gestion, la qualité de leur action, leur mode de fonctionnement. Les résultats sont fournis aux instances de décision concernées.

Durant l'année 1996, une réforme des règles et procédures financières du FAS a été étudiée par le comité d'organisation de l'établissement, à la demande des tutelles.

En effet, deux rapports, de la Cour des Comptes et de l'IGAS, ont souligné la complexité des règles financières appliquées au FAS tout au long de la procédure, depuis la décision initiale jusqu'à la liquidation finale d'une subvention et mis en évidence certaines lourdeurs pour les associations bénéficiaires des subventions de l'établissement. Les délais de paiement peuvent ainsi être améliorés afin de préserver la trésorerie des associations et il est préférable d'arrêter le montant de la subvention accordée dès la prise de décision. De plus, les règles en vigueur ne permettaient pas d'arrêter le montant exact de la subvention accordée avant la fin de l'action.

Plusieurs mesures ont été prises en ce sens :

- dès la fin de 1995, les règles relatives au paiement des subventions de moins de 20 000 F avaient été considérablement simplifiées
- au cours de l'année 1996 une profonde réforme des règles et procédures financières de l'établissement a été étudiée. Elle devrait être adoptée par le Conseil d'Administration de l'établissement avant la fin de l'année 1996 pour être appliquée dès l'année 1997.

Cette réforme a été élaborée dans le respect de deux objectifs majeurs:

- mettre en place des règles du jeu claires dans les relations entre le FAS et les associations en garantissant des délais de paiement courts après la prise de décision, et en arrêtant, dès cette décision, le montant définitif du financement accordé pour l'action.
- garantir la bonne utilisation des crédits publics en rapprochant les règles financières du FAS de celles s'appliquant aux crédits d'intervention de l'Etat, et en développant les modalités du contrôle a priori et a posteriori.

Pour atteindre ces objectifs, le FAS s'appuiera sur les délégations régionales qui seront désormais chargées de l'intégralité de l'instruction des dossiers alors qu'elles n'assuraient jusqu'alors que l'instruction sociale des demandes de subventions. Cette responsabilisation des échelons locaux, seuls à même de développer un dialogue fructueux avec les associations, s'accompagne de la mise à disposition de moyens nouveaux par transfert de postes du siège vers les régions, et de la mise en oeuvre d'un plan de formation de l'ensemble du personnel. Par ailleurs, les procédures financières ont été revues.

La réforme des procédures financières du FAS permet ainsi d'accroître la déconcentration de l'établissement en responsabilisant les délégations régionales et en accroissant leurs moyens. Une autre mesure de déconcentration du FAS a été prise en 1996 avec la création d'une C.R.I.P.I en région Franche-Comté.

Enfin, une modification des statuts du FAS a été adoptée, dans le but de renforcer l'efficacité du fonctionnement de l'établissement. Ce fonctionnement était jusqu'alors caractérisé par la dualité entre un conseil d'administration, conçu comme un conseil de gestion du fonds, dont le rôle était principalement de voter le budget et de décider de l'attribution des subventions, et la structure administrative de l'établissement, dont le fonctionnement interne relevait de la compétence exclusive du directeur.

La modification des statuts, en confiant au Président du FAS les attributions du directeur a pour objectif de renforcer la cohérence entre les décisions du conseil d'administration et le fonctionnement de l'établissement.

Interventions sociales du F.A.S. depuis 1994 :

Au cours des trois dernières années le budget des interventions sociales du F.A.S. s'est inscrit dans une relative stabilité : il s'est élevé à 1 145 MF en 1994 et 1995 et à 1 125 MF en 1996 ; cette légère diminution tenait compte d'une sous-consommation des crédits disponibles en 1995.

Dans le cadre de cette stabilité globale, certaines évolutions sectorielles doivent cependant être soulignées qui répondent à de nouvelles priorités ou, au contraire, à la diminution d'actions jugées moins urgentes.

L'action du F.A.S. continue de s'inscrire dans le cadre des priorités définies par la circulaire du ministère des Affaires Sociales du 2 septembre 1993 :

- affirmation de la complémentarité de l'action du F.A.S.T.I.F. avec les services de droit commun chargés de la lutte contre l'exclusion ;
- priorité donnée à certains moments clefs pour l'intégration :
 - arrivée en France des familles recevant légalement autorisées à s'installer en France notamment en ce qui concerne l'alphabétisation des femmes ;
 - lutte contre l'échec scolaire des jeunes (accompagnement scolaire) ou actions destinées à favoriser l'accès à l'entreprise (parrainage) ;
- adaptation des services publics à l'accueil des étrangers (formation, traduction).

Enfin, le F.A.S. a inscrit ses interventions dans le cadre défini par la politique de la ville : outre les priorités précédemment énumérées, l'action sociale dans les foyers de travailleurs migrants a constitué une priorité des interventions du F.A.S. sur le site ville même si ces dernières actions n'ont que très rarement donné lieu à une contractualisation avec les municipalités.

C'est au regard de ces priorités qu'il convient d'analyser l'évolution du budget du F.A.S.

Dans le domaine du **logement** l'action du F.A.S. a poursuivi une lente diminution 395 MF en 1994, 375 MF en 1995, 319 MF en 1996. Cette dernière diminution traduit deux situations :

- le programme de recapitalisation de la Sonacotra avait mobilisé 60 MF sur 2 ans a pris fin en 1995 ;
- l'intervention du F.A.S. dans le couplage d'opérations immobilières a été fortement réduite en 1996 (- 20 MF).

Les autres facteurs de la diminution tendancielle sont les suivants :

- maîtrise des dépenses d'aide à la gestion des foyers ;
- transfert des aides spécifiques au logement vers l'aide personnalisée au logement chaque fois que les normes d'habitation le permettent ;

Par ailleurs l'action du FAS est caractérisé par le maintien à un haut niveau (60 MF) des actions sociales liées au logement que ce soit au bénéfice des familles ou des résidents de foyers de travailleurs migrants.

Dans le domaine de la **formation**, les crédits se sont inscrits à 240 MF en 1994, 230 MF en 1995 et 236 MF en 1996 :

- la moitié de ces crédits est constituée par les actions d'alphabétisation (115 à 120 MF selon les années) : ces actions bénéficient à environ 30 000 personnes ;
- la diminution en 1995 est due essentiellement aux effets de la nouvelle nomenclature budgétaire qui a transféré certaines actions d'accompagnement (formation de formateurs, outils pédagogiques) vers le nouveau domaine intitulé soutien aux acteurs

Les actions destinées aux chômeurs de longue durée connaissent une certaine stabilité (autour de 70 MF) et génère des retours importants au titre du F.S.E. Cependant le contenu même de ces actions évolue fortement. A des actions traditionnelles similaires aux actions menées par le service public de l'emploi, succèdent des actions coordonnées avec ce dernier pour lesquelles le F.A.S. limite son intervention à la formation linguistique des chômeurs de longue durée immigrés tandis que le S.P.E. assure la formation à visée professionnelle.

Enfin, en 1996, l'extension du parrainage a justifié la mobilisation de près de 10 MF par le F.A.S.

En ce qui concerne l'**action sociale et familiale** l'évolution faiblement négative (206 MF en 1994, 200 MF en 1995, 188 MF en 1996) traduit pour l'essentiel l'effet de transfert vers la nouveau domaine M (soutien aux actions) de certaines opérations. Les priorités sont constituées par les actions d'insertion sociale au bénéfice des femmes (environ 110 MF), à l'action des services sociaux spécialisés ou d'accueil dans les services publics (45 à 50 MF) et aux actions de santé (10 MF environ).

Le domaine de l'**enfance et de la jeunesse** est demeuré stable en 1994 et 1995 (144 et 145 MF). La forte augmentation constatée en 1996 (170 MF) correspond aux priorités assignées à l'établissement dans le domaine du soutien scolaire dans le cadre du pacte de relance pour la ville et à la participation du F.A.S. aux expériences des nouveaux rythmes scolaires initié par le ministère de la Jeunesse et des Sports en lien avec les municipalités.

Les priorités de l'établissement sont constituées :

- par les actions autour de l'école (30 MF en moyenne) ;
- par l'accompagnement scolaire (35 MF en 1994 et 1995, 59 MF en 1996) ;
- par les actions vers la petite enfance (20 MF) ;
- par les actions sports-vacances loisirs O.P.E. (Ville, Vie Vacances), opération école ouverte actions sport-vacances souvent répondant aux vœux des municipalités dans le cadre des contrats de ville pour un montant compris entre 45 et 50 MF selon les années.

Les actions liées à la **culture** sont demeurées stables à environ 30 MF au cours des trois années. 60 % de ces actions correspondent à des animations socio-culturelles de quartier le plus souvent contractualisées dans le cadre des contrats de ville.

Les actions d'**information** recouvrent les priorités suivantes :

- information sur les activités (permanences juridiques environ 15 MF) ;
- soutien aux radios associatives (70 radios), environ 17 MF en tenant compte de la banque de programme E.P.R.A. ;
- cofinancement d'émissions de télévision (12 MF) ;
- financement de centres ressources sur l'immigration (10 MF).

La quasi stabilité de ce domaine en 1994 et 1995 (66,5 MF et 65 MF) a été suivie par une diminution sensible en 1996 qui a traduit pour l'essentiel la conséquence du

remplacement de l'émission quotidienne sur l'immigration diffusée sur France 3 par l'émission hebdomadaire "Sagas Cité".

Enfin le domaine **soutien aux acteurs** répond à un double objectif :

- favoriser la formation des personnels (cadres associatifs, agent des services publics) agissant pour l'intégration ;
- favoriser la vie associative ; soutien à la création de petites associations, aides aux fédérations.

Le doublement sur 3 exercices des crédits consacrés à ce domaine (50 MF en 1994, 112 en 1996) correspond pour l'essentiel à un transfert comptable de ces actions en provenance des autres chapitres d'intervention.

= =

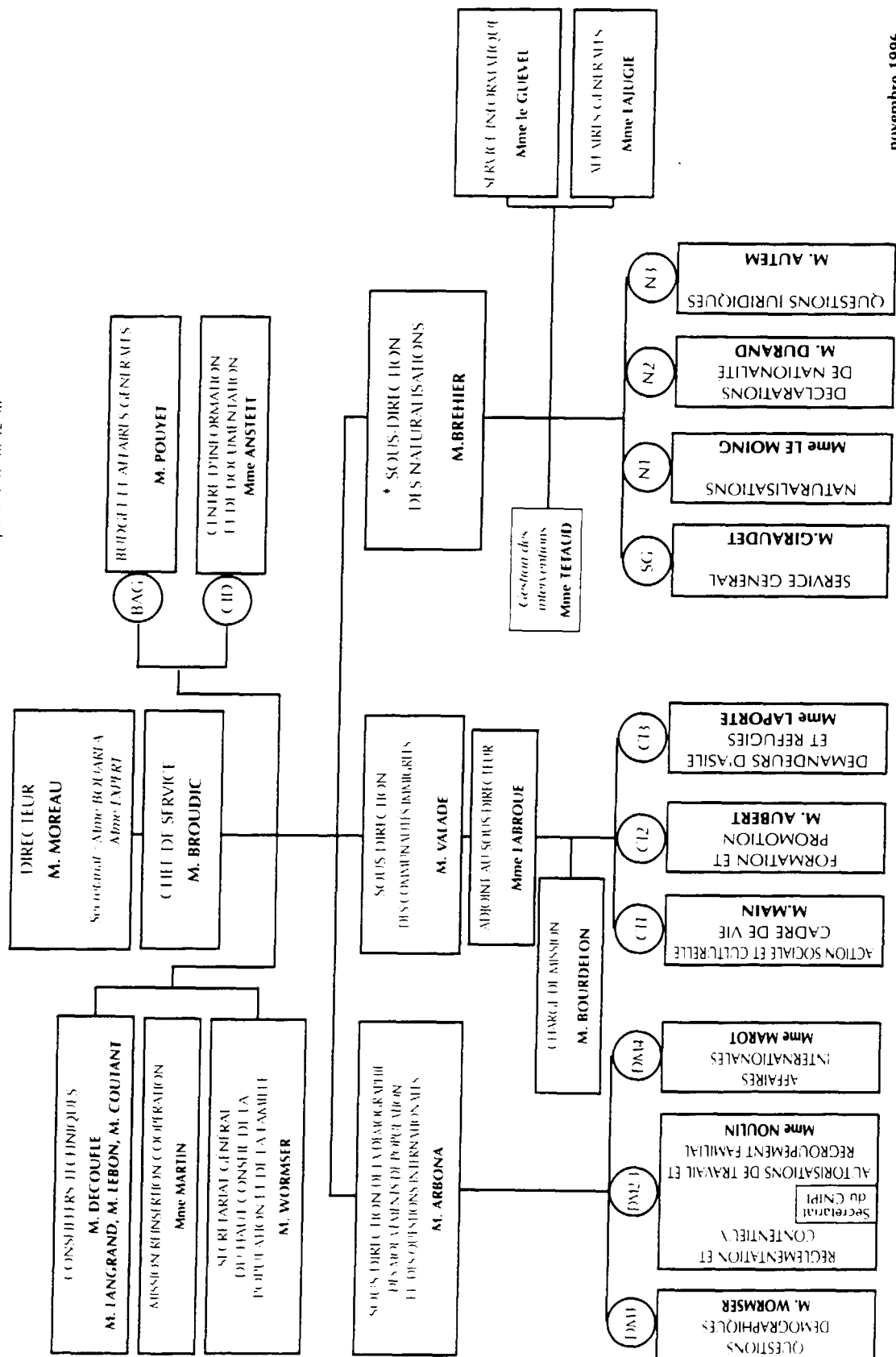
Le tableau ci-après synthétise l'évolution du budget primitif du FAS de 1994 à 1996 :

(montants en millions de Francs)

	1994	1995	1996
Actions Habitat et Logement	101	95	49
Aides aux résidents des foyers	294	280	270
Insertion professionnelle	240	230	236
Action sociale et familiale	206	200	188
Enfance et jeunesse	144	145	170
Action culturelle	27	32	32
Information	67	65	53
Soutien aux acteurs	50	83	112
Etudes - sondages	6	5	5
Prêts et avances	10	10	10
TOTAL	1 145	1 145	1 125

DIRECTION DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

1, Place de l'Indépendance - 75350 PARIS 07 SP - Tél : 01 40 56 60 00 - Télécopie : 01 40 56 42 96



novembre 1996

* 93 bis, rue de la Commune - 44304 REZE Cedex
Tél : 02 40 84 46 00 - Télécopie : 02 40 04 29 14

MI (Office des migrations internationales)

favoriser l'emploi la mobilité

Office des migrations internationales (OMI).

fois ONI (Office national d'immigration).

de fêter son demi-siècle. Cinquante années durant
elles l'OMI a su, à travers l'évolution du contexte
économique, s'adapter à l'évolution des mouvements migratoires.

O. Dabat



Le siège de l'OMI à Paris, rue Barzue.

lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France doit affronter sa reconstruction et, pour ce faire, recourir à la main d'œuvre étrangère. Le gouvernement de l'époque souhaite cependant se doter d'un organe de l'exécution de sa politique d'immigration. L'ordonnance du 2 novembre 1945 donne naissance à l'Office national d'immigration qui est officiellement chargé des "opérations de recrutement et d'introduction des étrangers et de leur famille". Trois grandes périodes ont marqué ces cinquante ans d'activité.

1945-1975 : L'ONI, Office national d'immigration, au service de l'emploi

En premier temps, l'Office se met au service de l'économie française et recrute à l'étranger des travailleurs pour relancer l'agriculture, le bâtiment, la sidérurgie... autant de secteurs qui ont souffert. L'Office franchit alors pour la première fois les frontières avec l'ouverture de structures de recrutement en Allemagne, en Autriche et ses premières missions en France. Parallèlement, il jette les bases de ses implantations régionales : Lille pour le Nord-Pas-de-Calais, Nancy pour la Lorraine, Lyon, etc.

Flash infos

Distribution préventive d'iode aux populations voisines des centrales nucléaires.

Le gouvernement a décidé le principe d'une distribution collective et préventive de comprimés d'iode stable aux familles habitant dans un rayon de 5 km autour des centrales nucléaires.

La dernière : l'expérience haut-rhinoise à l'usine de la papeterie. À titre dérogatoire et expérimental, la distribution d'iode stable est effective samedi 21 septembre.

L'ONI profite ensuite d'un léger fléchissement de l'économie pour continuer à se structurer à travers la France. Puis, l'économie reprenant son essor, de nouveaux besoins en main d'œuvre étrangère qualifiée se font jour. Six accords de main d'œuvre vont ainsi être signés, ouvrant à l'Office de nouvelles portes sur l'étranger (Espagne, Portugal, Maroc, Tunisie, Yougoslavie, Turquie) et prévoyant une formation professionnelle des futurs candidats à l'immigration adaptée aux besoins de la France. Jusqu'en 1975, l'Office mène donc de front des opérations de sélection, de recrutement, de contrôle médical des travailleurs étrangers permanents et de leur famille, et il intervient directement pour l'acheminement des travailleurs saisonniers en mettant au point, sous l'autorité du ministre, de nombreuses procédures adaptées aux besoins des employeurs et de leurs travailleurs. De 1950 à 1974, l'Office a contrôlé plus de cinq millions d'étrangers (deux millions de travailleurs permanents et autant de saisonniers, un million de femmes et d'enfants).

1975-1985 : l'ONI au service de l'intégration

Le 3 juillet 1974, par décision gouvernementale, l'immigration est suspendue. En fait, les saisonniers et les familles ne sont pas concernés, quelques permanents pourront encore entrer à titre dérogatoire. L'Office va mettre tous ses moyens et tout son savoir-faire à leur service en améliorant l'acheminement des saisonniers et en assurant l'accueil et l'information des familles rejoignantes. Ce rôle d'accueil, il le développe par la suite dans le cadre d'un réseau national d'accueil auquel il prend une part active. Dès 1976, l'Office se voit également confier le contrôle du logement et des ressources des étrangers qui souhaitent faire venir leur famille. Parallèlement, il participe au dis-

particulièrement la main d'œuvre étrangère. L'ONI, qui, jusqu'en 1974, avait accompagné l'entrée des étrangers en France, va, pour certains d'entre eux, accompagner leur départ dans le cadre de dispositifs gouvernementaux de retour au pays d'origine.

1985-1995 : l'OMI et la dimension internationale

Les compétences de l'Office sont reconnues et confirmées : le contrôle médical des étrangers réalisé par ses soins est étendu à certaines catégories qui en étaient dispensées (visiteurs, étudiants, membres de familles de Français, réfugiés) ; son réseau et son expérience dans le domaine du regroupement familial le font choisir pour assurer les visites domiciliaires dans le cadre de la délivrance des certificats d'hébergement. Son expérience de l'accueil le désigne également d'office pour la mise en place d'antennes d'accueil et d'information dans les préfectures à partir de 1993.

De l'ONI à l'OMI, Office des migrations internationales, il n'y avait que la dimension internationale à franchir.

C'est chose faite en 1988 quand l'Office, conformément aux attributions que lui confère le code du travail, s'engage dans une action dynamique en faveur de l'emploi des Français à l'étranger. Il se positionne alors comme le partenaire des entreprises et des salariés prêt-à-partir. Depuis, il développe ses contacts avec les partenaires institutionnels et privés en France et à l'étranger et tisse lentement sa toile à travers le monde avec la conclusion de conventions de collaboration.

Les migrations ont certes bien changé en cinquante ans. Placé à la croisée des chemins de l'immigration (visite médicale, regroupement familial, aide au retour au pays, accueil), l'OMI, qui bénéficie de la souplesse d'un établissement public, est prêt à répondre aux nouveaux défis.

La mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers.

avec le concours de Jean-Loup Keene.

**PROCEDURE D'ELABORATION DU
PLAN STRATEGIQUE A MOYEN TERME
AXES DE REFLEXION POUR LE PLAN 98-2000**

L'article D767-8 du code de la sécurité sociale dispose que « le conseil d'administration (du FAS) définit les orientations pluriannuelles du fonds.

Cette obligation légale n'a pu être satisfaite depuis 1995, et le fonds doit se doter d'une vision stratégique qui structure l'ensemble de son action.

Le conseil d'administration est aujourd'hui saisi des propositions de l'Etablissement visant à établir une procédure d'adoption et d'actualisation de ses orientations stratégiques, sous forme de plan stratégique à moyen terme, d'une durée de 3 ans

I - PROCEDURE

La procédure d'élaboration et d'actualisation se déroulera chaque année de janvier à juin, sous le contrôle du conseil, selon le schéma suivant :

- 1- au mois de janvier, la direction recueille auprès des services de l'Etablissement le bilan des actions conduites, et les suggestions d'orientations ou d'évolutions de toute nature.
- 2- La synthèse de ces bilans permet, sur la base des directives données par les administrations de tutelle, et plus largement en exécution des orientations décidées par le gouvernement, l'élaboration d'une note de cadrage rédigée par le président, en février. Les directives recues, le bilan consolidé, et la note de cadrage sont soumis à un groupe de travail du conseil d'administration en mars.
- 3- Un projet de plan triennal est rédigé par les services du FAS : il est soumis pour avis aux CRIPI, et, dans les régions qui n'en sont pas dotées, aux **préfets de région**. Ces avis et le projet de plan sont soumis au groupe de travail du conseil en mai.

- 4- Le plan est soumis pour adoption au conseil en juin.

II - CONTENU DU PLAN

Le plan stratégique à moyen terme est divisé en 6 parties :

1. **bilan** : il retrace l'exécution de l'année précédant celle de son élaboration.
2. **perspectives** : il indique les principales évolutions auxquelles le FAS sera confronté.
3. **directives** : il expose les instructions reçues des tutelles et décrit les politiques publiques auxquelles le fonds doit participer.
4. **objectifs** : il décrit les principaux résultats à atteindre et les grands types d'actions choisis pour y parvenir.
5. **priorités** : il énumère de façon limitative les secteurs ou les actions qui concentreront l'essentiel des moyens budgétaires, des efforts et des actions.
6. **gestion** : il explicite les mesures qui seront prises pour mettre en oeuvre les priorités (cf. infra) notamment en matière budgétaire.

Le vote du conseil portera, au vu des 3 premiers chapitres, sur les 3 derniers chapitres

III - MISE EN OEUVRE

Le plan servira de base aux délégations régionales pour la préparation et l'adoption (en CRIPI là où elles existent déjà) du programme régional d'action, qui devra être adopté en septembre. Ce plan sera rédigé en liaison étroite avec les administrations publiques, notamment de façon à s'insérer dans le cadre défini par les PRIPI. La direction adoptera une procédure qui sera communiquée au conseil.

② Le plan servira de base à la préparation du budget. A ce titre, la première année du plan doit être considérée comme étant le « programme annuel » visé par l'article D762-8 du code de la sécurité sociale, qui servira de base au vote du budget qui interviendra ultérieurement.

③ L'ensemble des actions conduites par l'Etablissement devra être justifié, orienté et motivé par référence au plan. A ce titre, **les projets** de décisions soumis aux instances de l'établissement indiqueront à la réalisation de quel chapitre du plan ils contribuent.

④ Le dispositif renoué de contrôle de gestion qui sera mis en place permettra de suivre l'exécution du plan et le respect des priorités effectuées. Le conseil d'administration et les CRIPI ainsi que les administrations de tutelle seront tenus régulièrement informés de ce suivi.

IV - AXES DE REFLEXION STRATEGIQUE

Pour le premier plan (1998-2000), la procédure décrite en I ne pouvant être intégralement suivie, des axes de réflexion stratégique sont soumis au conseil. Ils permettront, après travaux internes des services du FAS et compte tenu des instructions qui seront données au FAS par les tutelles dans le cadre du nouvel élan donné à la politique d'intégration à la suite du rapport Mékachera - Gaeremynck, de rédiger en liaison avec le groupe de travail du conseil ad hoc, un projet de plan : la procédure sera ensuite respectée pour les points 3 et 4.

Les axes de réflexion stratégique soumis au conseil devront permettre de cadrer la réflexion, et de parvenir pour chacun d'eux à l'énoncé de nouveaux principes d'actions ou de priorités (chapitre 4 et 5).

Ces axes de réflexion stratégique sont les suivants :

1ERE PARTIE : PRINCIPES FONDAMENTAUX

① LES PUBLICS DU FAS

Trois types de question doivent être abordés :

- pour ce qui concerne les publics les plus anciens, des critères précis d'intervention doivent être adoptés légitimant l'action du FAS.
- de nouveaux publics doivent être appréhendés. Si le FAS a su intervenir efficacement auprès de communautés issues d'une immigration plus récente, - de nombreux immigrés bénéficient insuffisamment de son action. Le FAS devrait être en mesure d'analyser les besoins de ces populations, de susciter ou d'accompagner les initiatives à même d'y répondre.
- enfin la société d'accueil doit être retenue au nombre des publics visés. Comme l'a souligné le Haut Conseil à l'Intégration, l'intégration n'est pas un devoir des immigrés face à une société qui y assisterait passivement, mais une dynamique collective. Non seulement le FAS n'en est pas le responsable exclusif mais seulement l'un des acteurs centraux, mais en outre la société française doit être secondée dans la part qu'elle doit prendre à cette dynamique, aussi bien par la lutte contre les entraves qui peuvent y exister que par le soutien aux actions qui y sont favorables. Cette action, sur un plan sectoriel, doit être le domaine privilégié de l'information et de l'action culturelle

② LE PROCESSUS D'INTEGRATION

La connaissance des facteurs contribuant à l'intégration devra être synthétisée de façon à permettre au FAS de mieux discriminer les actions. Il relève cependant de l'évidence que le FAS ne peut être présent partout et doit concentrer son action, en recherchant ceux des éléments du processus d'intégration qui sont essentiels à son déroulement et à son succès.

C'est à ce titre que le FAS devra s'efforcer de valoriser son action, afin d'accroître l'exemplarité des actions d'intégration auxquelles il contribue : il doit, tant par son efficacité que par son expertise, être une « vitrine » de l'action publique.

Plusieurs axes doivent être croisés : -

- réflexion sur les destinataires des actions : jeunes/personnes âgées, femmes, enfants, familles, chômeurs. Le FAS entend mettre l'accent à ce stade sur :

- l'intégration comme un processus dont les chances de succès augmentent avec la précocité de son déclenchement, ce qui conduit à privilégier, dans des registres différents, les actions ciblant la petite enfance, d'une part, et, malgré la réduction des flux, les primo-arrivants, d'autre part.

- la priorité accordée à ceux qui ne disposent pas (culturellement, socialement), des moyens d'utiliser les outils mis à disposition pour utiliser de façon autonome le processus d'intégration : outre les primo-arrivants, les femmes, mais aussi, dans une situation très différente les personnes âgées lorsqu'elles se trouvent maintenues dans une situation hors du droit commun, de même que les personnes handicapées.

- le traitement des situations d'exclusion dans lesquelles l'extranéité constitue un facteur déclenchant ou aggravant : mal logés, chômeurs sans formation initiale ou de longue durée, femmes entrant sur le marché du travail, mais aussi familles ne pouvant - pour des raisons culturelles, sociales ou économiques - faire valoir leurs droits à la santé, au logement, voire à l'expression faute de maîtriser la langue et au savoir faute d'avoir pu accéder à la formation ou à l'éducation

Dans tous les cas, les conditions d'interventions du fonds devront être précisées au regard de la nature de l'effet recherché : la prévention de l'échec de l'intégration semble en règle générale relever de la mission du FAS plus que la réparation des échecs, et si celle-ci demeure éligible aux interventions du FAS, la première est plus efficace, moins coûteuse.

A ce titre, la mise en commun des études réalisées pour les différents acteurs publics devrait permettre de mieux assurer la cohérence et la qualité des actions.

2EME PARTIE : POLITIQUES SECTORIELLES

Par politiques sectorielles on entend celles des politiques concernant une dimension spécifique de l'intégration, ou s'appliquant à un territoire donné. On y distinguera (encore que la réalité soit parfois trop complexe pour que la pertinence de la distinction soit avérée) les politiques propres du FAS (axes 1/2/3/4) des politiques partenariales (axe 5) où son action s'inscrit dans un cadre plus large où il agit sur la dimension relevant de l'intégration.

① INTERVENTIONS SOCIALES

Les priorités d'intervention devront être structurées autour d'un principe d'action : celui de la recherche de la prise en compte des besoins par les dispositifs de droit commun. Le FAS doit analyser les besoins et les aider à s'exprimer, doit répondre à ceux que le droit commun ne peut pas, ou seulement de façon marginale, prendre en compte, mais doit toujours viser à se retirer progressivement des actions qu'il aura suscitées ou contribue à faire émerger au profit de partenaires classiques.

Les objectifs essentiels devront être dégagés autour des axes suivants :

- la famille est un vecteur d'intégration, un lieu d'éducation, de transmission de valeurs, de socialisation : elle doit être mise à même d'assumer ses tâches et ses responsabilités et la fonction parentale doit être confortée: les familles immigrées souffrent de difficultés propres, **à partir desquelles doivent être élaborés des critères d'intervention** du FAS : dans le domaine de la petite enfance, pour l'assistance aux primo-arrivants notamment.

- l'éducation - au sein des établissements de l'éducation nationale et à leur périphérie - demeure l'instrument premier de l'intégration : acquisition de savoirs, de valeurs, lieu de socialisation, elle doit donner lieu à des actions ciblées visant à permettre aux publics visés par le FAS, de retirer tous les bénéfices de la scolarisation.

② LOGEMENT

La politique gouvernementale a été suffisamment précisée pour que le FAS puisse structurer **sa politique du logement** autour de deux axes opérationnels :

- la mise en oeuvre du rapport CUQ (resorption des situations les plus dégradées sur le plan matériel et social : à laquelle le FAS contribuera notamment en assumant la maîtrise d'oeuvre sociale d'opérations : réforme du dispositif de l'ATL **et de l'ensemble des aides**) s'inscrira dans un contexte plus large de contribution à l'amélioration sociale et matérielle de la situation des foyers, dont il conviendra de tirer les conséquences budgétaires (la stabilisation de l'enveloppe conditionnant le succès).

- à long terme, le FAS devra agir sur le logement des personnes immigrés d'une part en recherchant une action globale là où le logement est spécifique (l'accueil en foyer doit être un temps fort de l'intégration, ce qui suppose la mise en oeuvre d'une démarche sociale globale : éducation, formation, santé, culture, information doivent y contribuer) qui doit aussi être une dynamique (notion de parcours résidentiel), d'autre part en favorisant l'accès au logement décent (la transformation de foyers en résidences sociales devant être examinée), selon des modalités évitant des interventions trop peu ciblées et des effets économiques contraires au but recherché.

A cette fin, l'accent devrait être mis sur :

- une meilleure connaissance des spécificités des difficultés des publics visés
- l'incitation à l'amélioration de la qualité de l'offre (au sein des dispositifs de droit commun) et à la facilitation de l'accès au logement des immigrés
- à nouveau le caractère global de l'action à conduire dans un cadre multi-partenarial

③ FORMATION

Les grandes orientations sectorielles gouvernementales conduiront à privilégier certaines modalités (formation en alternance, apprentissage...) et à intégrer l'action au sein des dispositifs du service public de l'emploi, notamment dans les dispositifs locaux de coordination mis en place.

Les axes retenus pour dégager des priorités sont :

- la nécessité de donner aux publics immigrés les moyens de se présenter sur le marché de l'emploi à égalité de droits, de savoirs et de capacités : les actions devront donc porter essentiellement sur la maîtrise de la langue, notamment sur les

formations linguistiques de bases, les qualifications, l'aide à l'orientation, et porter sur les publics les plus vulnérables : jeunes, chômeurs de longue durée, et « primo-arrivants sur le marché du travail » (jeunes et femmes à la recherche d'un premier emploi)

- l'accès au marché de l'emploi et le fonctionnement de ce marché concentrent l'essentiel des cas de pratiques discriminatoires, qui sont liés à l'extranéité soit directement (racisme ordinaire), soit indirectement (la mauvaise maîtrise de la langue, des pratiques collectives de travail, ou des qualifications - résultant des handicaps de l'extranéité - justifiant refus d'embauche, de promotions ou licenciements). L'une des façons d'y mettre fin est de privilégier les actions de formation permettant l'exercice des droits du salarié, et visant à ne plus permettre des discriminations fondées sur une formation ou une qualification insuffisantes.

④ CULTURE ET INFORMATION

La légitimité de l'intervention du FAS dans le domaine culturel doit être réaffirmée et résulte non d'un soutien non sélectif à une sorte d'art officiel, mais des objectifs poursuivis : permettre une prise de parole par la pratique de l'art, accès à une des formes de la citoyenneté ordinairement refusée, valoriser, par le soutien à des oeuvres et des artistes de qualité, l'image publique des quartiers, transmettre des valeurs par la participation à l'oeuvre, facteur de socialisation et d'échange. C'est donc tant l'accès à la culture, que la participation à la « production » culturelle et l'accès aux pratiques culturelles qui doivent être encouragés, la délimitation des publics et des actions devant permettre que les banlieues n'aient pas pour seul privilège le monopole des poètes maudits.

L'information doit être encouragée - dès lors que les messages à privilégier auront été clairement précisés, tant en direction de la société d'accueil que des publics visés, en l'orientant, vers l'objectif de connaissance des droits et devoirs réciproques, élément essentiel de la lutte contre toutes les formes de discrimination. A ce titre le soutien accordé aux différents médias devra être reexaminé.

③ POLITIQUES PARTENARIALES

De très nombreuses politiques publiques majeures, en premier lieu la politique de la ville, visent très directement parmi d'autres objectifs à favoriser l'intégration. Le FAS a très naturellement vocation à y participer dans cette mesure d'autant qu'il y a trouvé la possibilité de développer des logiques partenariales nouvelles (avec les collectivités locales notamment), très bénéfiques pour les associations qu'il a pu ainsi intégrer à de nouveaux dispositifs.

Tant pour la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville que pour les autres politiques partenariales, le FAS devra s'efforcer de mieux définir sa place dans le dispositif public. Il ne s'agit pas de nouveaux secteurs d'intervention, mais de domaines dans lesquels le FAS peut, au service des priorités qu'il aura définies ci-dessus, prendre toute sa part dans la mise en oeuvre d'actions concertées avec d'autres partenaires visant des objectifs plus larges. Il conviendra donc de proposer à ces partenaires une doctrine d'intervention du FAS réaffirmant tant son engagement que les limites et les conditions de celui-ci, définies à la fois par la nécessaire contribution à l'intégration des actions, et par la logique partenariale les gouvernant.

3EME PARTIE : VOIES ET MOYENS

Statutairement confié au président du fonds, le pouvoir exécutif au sein de l'établissement doit être encadré par des priorités fixées par le conseil dans le cadre des orientations gouvernementales. En outre, les méthodes et procédures mises en oeuvre doivent autant que possible être cohérentes avec celles des partenaires publics du FAS, de façon à garantir aux associations clarté, unité et stabilité des actions publiques.

Plusieurs axes de réflexion permettront de dégager des objectifs dont l'adéquation à la réforme de l'Etat devra être assurée

- le principe d'interventions destinées à amorcer des dynamiques d'intégration devant trouver leur autonomie et soutenues ensuite par les dispositifs de droit commun doit conduire à rechercher les voies et moyens qui d'une part permettront aux associations de pérenniser leur action, d'autre part auront un effet de levier. A ce titre, le soutien indirect aux populations (ligne soutien aux structures du budget) devrait être développé selon des critères précis, et étayé par une politique sélective de mise en réseau des associations (au plan local : recherche de la coordination des acteurs majeurs au sein d'un service public local de l'intégration, sur le mode du service public local de l'emploi : au plan national, en accompagnant les structures par des contrats d'objectifs pluriannuels). Aider les associations à acquérir une maturité pérennisant leur action en limitant leur dépendance envers le FAS passe aussi par une aide qualitative à la mise en place d'une bonne gestion. Stabilité des engagements et recherche d'une autonomie des associations (afin de rendre les aides du FAS plus mobiles) suppose également un recours plus important aux contrats pluriannuels, ainsi qu'aux dispositifs pluriannuels comme les postes FONJEP affectés à l'intégration, pour lesquels des critères précis devront être définis.

- l'effet de levier que recherche le fonds dans son action, notamment par les actions indirectes, doit conduire à privilégier les actions de formation des acteurs (conscients ou inconscients) de l'intégration, notamment des agents des services publics.

- la politique de contrôle du fonds doit, au delà des résultats ponctuels que valident les commissions des suites, devenir un véritable instrument d'aide à la décision, par la synthèse des audits conduits permettant de qualifier ou **d'exclure** des modes d'action et des méthodes.

Dans le même ordre d'idée, le FAS devrait renforcer sa capacité d'expérimentation, orientée par sa politique d'études, et servie par la recherche d'une mise en valeur de l'exemplarité des actions conduites, relayée par une politique de communication adéquate.

- la politique d'études du fonds devra être examinée.

Organisation du FAS

166
99, RUE DE BERCY
75585 PARIS CEDEX 12
Tél : 01 40 02 77 01 - Fax : 01 43 46 04 27

Présidente du FAS

Colette CODACCIONI

Directeur

Jean de BODMAN

Secrétaire générale

Dominique COULOMB

Directeur adjoint

Thierry TUOT

Nourredine
BOUBAKERChristiane
HERREROPascal
REZZONICOTristan
de FEUILHADESylvain
BAGANIEDélégation
à l'information
et à l'insertion
professionnelleDélégation
à l'insertion
sociale et
familiale
et à l'action
éducativeDélégation à
l'action culturelle et
à l'informationDélégation
au logementDélégation
à l'appui aux
structures,
au contrôle et
à l'évaluationService des
affaires financières

• Régions

HAUTE-NORMANDIE
BASSE-NORMANDIE
CORSE
Michel NOIZE
SIEGE DU FAS - 209, rue de Bercy
75585 PARIS CEDEX 12
Tél : 01 40 02 77 06
Fax : 01 43 46 04 27
Départements : 27, 76, 14, 50, 61,
2A, 2B

ILE-DE-FRANCE
Pascal FLORENTIN
211, rue de Bercy
75012 PARIS
Tél : 01 40 02 73 00
Fax : 01 40 02 77 27
Départements : 75, 77,
78, 91, 92, 93, 94, 95

PAYS-DE-LA-LOIRE
BRETAGNE
Marie-France LAHAULT
13, allée Duquay-Trouin
44000 NANTES
Tél : 02 40 47 09 30
Fax : 02 40 47 09 24
Départements : 44, 49,
55, 56, 44, 49, 52, 53, 55

CENTRI
Daniel ROPITAL
23, rue de la Bretonnerie
45000 ORLEANS
Tél : 02 38 77 56 30
Fax : 02 38 65 14 57
Départements : 18, 28,
36, 37, 41, 45

LOUAIN
DÉPARTEMENTS
M. DIAS
14, rue de la République
33000 BORDEAUX
Tél : 02 33 77 56 30
Fax : 02 33 65 14 57
Départements : 17, 18, 19, 20, 47, 63, 64,
73, 84

Mission PICARDIE
Chargée de mission :
Nadia BENTCHICOU
25, rue du Général Leclerc
59 815 - 60000 BEAUVAIS
Tél : 03 44 45 43 15 - Fax : 03 44 45 18 73
Départements : 52, 62, 80

NORD-PAS-DE-CALAIS
PICARDIE
Fatima MEHAL
90, rue de Paris - 59000 LILLE
Tél : 03 20 30 06 07
Fax : 03 20 54 24 66
Départements : 52, 59, 60, 62, 80

LORRAINE - CHAMPAGNE-
ARDENNE
Martine MICHEL-DEBERGHES
1, Avenue Foch - 57000 METZ
Tél : 03 87 37 78 50 - Fax : 03 87 37 05 70
Départements : 54, 55, 57, 88, 08, 10, 51, 52

ALSACE
François BARTHELME
1, rue de la Course
67000 STRASBOURG
Tél : 03 88 52 29 52 - Fax : 03 88 75 63 83
Départements : 67, 68

FRANCHE-COMTE
Azémar M'RAD
10, Avenue Clemenceau
25000 BESANCON
Tél : 03 81 81 28 75 - Fax : 03 81 81 22 49
Départements : 25, 39, 70, 90

BOURGOGNE
Gerard CUGNET
7 bis, rue du Chapeau Rouge
BP 2708 - 21058 DIJON
Tél : 03 80 30 27 28 - Fax : 03 80 30 26 79
Départements : 21, 58, 71, 89

PROVENCE
Pasquette GOLDFARB
Chargée de Mission
SIEGE DU FAS - 209, rue de Bercy
75585 PARIS CEDEX 12
Tél : 01 40 02 77 10 - Fax : 01 43 46 04 27
Départements : 19, 23, 87

REGION-ALPES AUVERGNE
Françoise GERNILLON
7, Cours Emile Zola
Boite Postale 2126
38000 VILLEURBANNE CEDEX
Tél : 04 72 82 14 90 - Fax : 04 72 82 14 90
Départements : 01, 07, 26, 38, 42, 69,
73, 74, 03, 45, 43, 63

Mission AUVERGNE
Chargée de mission
Bernard CASTELLAN
14, rue de la République
63000 CLERMONT FERRAND
Tél : 03 73 19 04 57 - Fax : 03 73 16 35 77
Départements : 03, 45, 47, 63

PROVENCE-ALPES-COTE
D'AZUR
Jean-Claude GARNIER
1, rue de la République
34000 MONTPELLIER
Tél : 03 43 45 43 15 - Fax : 03 43 45 18 73
Départements : 34, 36, 37, 38, 39, 40,
41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100

PROVENCE-ALPES-COTE
D'AZUR
Jean-Claude GARNIER
1, rue de la République
34000 MONTPELLIER
Tél : 03 43 45 43 15 - Fax : 03 43 45 18 73
Départements : 34, 36, 37, 38, 39, 40,
41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100

RAPPORT

DE

**LA MISSION D'ÉTUDE SUR L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES
ORGANISMES CHARGÉS DES ÉTRANGERS**

Présenté par :

MADAME MARIE-ANTOINETTE LALLEMAND
CONSEILLER D'ÉTAT, COORDONNATRICE DE LA MISSION,

MONSIEUR YVES CARCENAC
INSPECTEUR GENERAL DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR JEAN-FRANÇOIS NOUAILLE-DEGORCE
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION,

MADAME DOMINIQUE COMMARET
INSPECTEUR GENERAL ADJOINT DES SERVICES JUDICIAIRES,

MONSIEUR HENRI LECLERCQ
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGERES,

MONSIEUR JEAN GARBE
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGERES,

MADAME MIREILLE GAÜZÈRE
INSPECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR XAVIER PRÉTOT
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MONSIEUR ALEXANDRE GOHIER DEL RE
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MADAME ÉMILIE CLADIÈRE
MAGISTRAT AU BUREAU DE LA NATIONALITE,

MADAME LISE DRIENCOURT
CONSEILLER AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS,
RAPPORTEUR

CAHIER N°4
L'ACQUISITION ET LA PREUVE
DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

- MAI 1997 -

INTRODUCTION	1
I- DES SERVICES DONT LA DISPERSION, L'ORGANISATION ET LES MOYENS N'ONT PAS PERMIS DE FAIRE FACE DE FAÇON SATISFAISANTE A L'EVOLUTION DE LA DEMANDE	2
I-1- Une demande croissante et une accumulation des stocks	3
I-1-1- Les acquisitions par décret	3
I-1-2- Les acquisitions par déclarations et manifestations de volonté	6
I-1-3- La délivrance des certificats de nationalité française	9
I-1-4- L'établissement des actes d'état civil des français par acquisition	10
I-1-5- Les recours gracieux et contentieux	11
I-2- Des délais excessifs et un accueil insuffisant	12
I-2-1- La qualité du service rendu est entachée par la durée excessive de certaines procédures	12
I-2-2- Du point de vue de l'usager, la situation est aggravée par un accueil souvent défectueux pour des raisons tenant au manque de locaux appropriés comme aux personnels	13
I-3- Des responsabilités ministérielles dispersées et un niveau territorial de décision différent suivant les procédures	13
I-3-1- Les questions relatives à la nationalité relèvent des services de quatre ministères, dont deux possèdent le pouvoir de décision	13
I-3-2- Le niveau territorial de décision est différent selon les modes d'acquisition ou de preuve de la nationalité	16
I-4- Une informatique inégale, cloisonnée et l'absence d'une mémoire centrale	16
I-5- Des moyens humains quantitativement et qualitativement insuffisants	17

II- DES PROPOSITIONS QUI TOUCHENT AUX STRUCTURES ET AUX MOYENS	20
II-1- Les propositions relevant de l'organisation des services	20
II-1-1- Clarifier les responsabilités ministérielles	20
II-1-1-1- Parachever la réforme de 1993	20
II-1-1-2- Confier le pouvoir de décision en matière d'acquisition de la nationalité à un seul ministère	22
II-1-1-3- Créer un service central unifié placé sous l'autorité du garde des sceaux	24
II-1-1-4- La position de la mission	24
II-1-2- Prendre en compte la nature des décisions pour choisir le niveau territorial adéquat	25
II-1-2-1- Les naturalisations	26
II-1-2-2- Les déclarations acquiesitives et les manifestations de volonté	30
II-1-2-3- Les certificats de nationalité	33
II-1-3- Tirer les conséquences des recommandations de la mission	35
II-1-3-1- Le service central d'état civil	35
II-1-3-2- Le service civil du parquet de Nantes	35
II-1-3-3- Le contentieux	35
II-2- Le renforcement des moyens	36
II-2-1- Les mesures qui ne sont pas liées à une éventuelle réorganisation	36
II-2-1-1- Conserver une proximité géographique suffisante	36
II-2-1-2- Assurer un aménagement des postes d'accueil garantissant l'écoulement des flux, la sécurité et la confidentialité des entretiens	37
II-2-1-3- Promouvoir une formation adaptée et polyvalente des fonctionnaires	38
II-2-1-4- Favoriser une information plus précise de l'utilisateur	38
II-2-1-5- Agir sur le volume et la présentation des certificats de nationalité française	39
II-2-2- Les mesures influencées par les réformes de structure éventuelles	39
II-2-2-1- Des systèmes informatiques adaptés et compatibles	39
II-2-2-2- Des ajustements des moyens en personnel	41
CONCLUSION	49
Tableau récapitulatif des mesures proposées par la mission	51
Tableau récapitulatif des ajustements de moyens en personnels proposés par la mission	55
Annexes	

INTRODUCTION

Le présent cahier traite de l'acquisition et de la preuve de la nationalité française.

Ce document, qui prend en compte les suites données au rapport conjoint des inspections générales déposé en 1992,⁽¹⁾ s'appuie sur de nombreux entretiens et sur des enquêtes réalisées tant auprès des gestionnaires centraux que des services déconcentrés, ainsi que sur les contacts pris avec les juridictions administratives et judiciaires compétentes en matière contentieuse.

Se situant dans la problématique de la réforme de l'Etat, le présent rapport :

- présente les constats d'inadaptation ou de dysfonctionnement relevés par la mission ;
- propose d'une part des projets de réorganisation, d'autre part des mesures d'application immédiate, tendant à désencombrer les services et à améliorer leur fonctionnement.

(1) cf. annexe I

I. DES SERVICES DONT LA DISPERSION, L'ORGANISATION ET LES MOYENS N'ONT PAS PERMIS DE FAIRE FACE DE FAÇON SATISFAISANTE A L'EVOLUTION DE LA DEMANDE

L'acquisition de la nationalité française peut être **un droit**, qui est reconnu à un étranger dès lors qu'il remplit des conditions objectives, ou **une faveur** accordée par l'Etat, qui garde en la matière un large pouvoir d'appréciation.

A la première catégorie appartiennent :

- **la déclaration de nationalité à la suite du mariage avec un conjoint français**, prévue par l'art. 21.2 du code civil,

- **les déclarations "hors mariage"**, fondées sur les art. 21.12 à 21.14 du code civil, qui ne concernent qu'un nombre restreint de personnes (enfants adoptés par adoption simple ou recueillis par des Français, personnes ayant joui de la possession d'état de Français depuis 10 ans ou ayant perdu la nationalité française),

- **la manifestation de volonté** introduite à l'art. 21.7 du code civil par la loi du 22 juillet 1993, ouverte aux jeunes de 16 à 21 ans nés en France de parents étrangers et y résidant de façon habituelle depuis au moins 5 ans.

La deuxième catégorie, l'acquisition par une décision de l'autorité publique, est régie par les art. 21.15 à 21.25 du code civil : toute personne résidant régulièrement en France peut demander à acquérir la nationalité française ; outre l'examen des conditions de recevabilité, l'administration se livre alors à une appréciation de l'opportunité de conférer par décret la nationalité française au demandeur.

Mais les différents modes d'acquisition ne peuvent être étudiés sans évoquer :

- le **certificat de nationalité française** (art. 31 à 31.3 du code civil), mode privilégié de preuve de la nationalité

- les **actes d'état-civil** qui en découlent

- les **contentieux** s'y rapportant.

Les investigations de la mission font essentiellement ressortir une évolution à la hausse des demandes d'acquisition et de preuve de la nationalité française, accompagnée par l'augmentation du volume des reconstitutions et transcriptions des actes d'état-civil des Français par acquisition ainsi que par le développement des procédures contentieuses.

L'accumulation des stocks, la lenteur des réponses apportées aux usagers, et les conditions insatisfaisantes d'accueil et d'information du public trouvent également leur origine dans l'enchevêtrement des circuits administratifs et des procédures, dans un cloisonnement des administrations insuffisamment compensé par une informatisation de qualité inégale, dans l'absence de mémoire centralisée des décisions concernant la nationalité, enfin dans l'insuffisance des moyens des services.

I-1- UNE DEMANDE CROISSANTE ET UNE ACCUMULATION DES STOCKS

Tous modes confondus, les acquisitions de la nationalité française ont représenté 92.410 procédures en 1995, dont près des deux-tiers concernaient des demandes de naturalisation et des déclarations souscrites à raison du mariage avec un français⁽¹⁾. Ce chiffre est en augmentation de 28% depuis cinq ans. Cet accroissement est dû non seulement à la progression de la demande mais aussi à la création de la manifestation de volonté, procédure qui a partiellement remplacé l'acquisition sans formalité résultant de l'article 44 du code de la nationalité abrogé par la loi du 22 juillet 1993.

I.1.1. LES ACQUISITIONS PAR DÉCRET

Les données statistiques communiquées par les services gestionnaires⁽²⁾ montrent que le nombre de demandes déposées en préfecture et de dossiers ouverts et traités à la sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration a pratiquement doublé par rapport à la moyenne des années 1981-1990.

(1) cf. annexe 2

(2) cf. annexe 3

La situation dans les préfectures a évolué comme suit :

	1981/90 moyenne annuelle	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (1)	96/93 Δ V.A	96/93 Δ %
ENTRÉES	26 060	36 274	41 286	44 764	56 483	60 548	55 564	10 800	24
SORTIES ⁽²⁾				41 417	51 042	57 429	60 443	19 026	46
SOLDE ENTRÉES - SORTIES				3 347	5 441	3 119	-4 879		
STOCK fin d'année ⁽³⁾	22 774	31 445	40 366	45 975	54 426	57 203	52 324	6 349	14
D É L A I THÉORIQUE ⁽⁴⁾ (mois)				13,01	12,81	11,95	11	- 2	

(1) résultat des 9 premiers mois extrapolé sur 12 mois

(2) transmission à la S/D. Nat plus classement sans suite.

(3) l'évolution des stocks est différente du solde entrées/sorties en raison de la dissociation des dossiers des conjoints à partir de février 1993

(4) délai théorique = stock final/ moyenne mensuelle des sorties

Sous réserve de la confirmation des résultats provisoires de 1996, l'évolution marque un doublement du nombre des demandes déposées au cours des six dernières années par rapport à la moyenne annuelle de la décennie 1981-1990, avec une pointe de plus de 60 000 demandes au cours de l'année 1995, suivie d'un net fléchissement pour 1996.

Une quinzaine de préfectures reçoivent plus de la moitié des demandes. A elle seule, la région parisienne concentre un tiers des dossiers déposés sur une année (dont 10 % pour la préfecture de police), le solde étant imputable à six départements du sud-est (Bouches-du-Rhône, Alpes Maritimes et Var), du sud-ouest (Haute-Garonne), de l'est (Moselle) et du nord (Nord).

L'évolution constatée est partiellement imputable à un besoin de sécurité accru des étrangers résidant en France, en termes de droit au séjour, voire d'accès à l'emploi, qui a, dans une certaine mesure, modifié la "finalité" de la naturalisation. Elle découle aussi, à partir de 1993, d'une modification réglementaire conduisant à individualiser, dans un ménage, les dossiers de chaque conjoint, dont l'incidence peut être un accroissement apparent de l'ordre de 30 % des demandes.

Le fléchissement constaté en 1996, combiné avec un accroissement constant du nombre des dossiers traités par les services, devrait permettre pour la première fois depuis de nombreuses années une réduction sensible du stock des demandes en attente de transmission à la sous-direction des naturalisations. Parallèlement, le délai théorique de transmission à l'administration centrale enregistre une réduction notable et se situe en moyenne à moins d'un an en 1995 et 1996.

Au niveau de la sous-direction des naturalisations, les principaux indicateurs de gestion au cours de la même période sont résumés dans le tableau suivant :

	1981/1990 moyenne annuelle	1991	1992	1993	1994	1995	1996	96/93 Δ V.A.	96/93 Δ%
ENTRÉES	-	29 504	33 519	51 301	52 129	52 678	62 297	10 996	23
SORTIES	24 611	28 587	30 866	35 918	43 702	44 092	51 071	15 153	42
SOLDE ENTRÉES-SORTIES	-	917	2 653	15 383	8 427	8 586	11 226	"	"
STOCK fin d'année ⁽¹⁾	-	9 481	11 917	27 088	34 359	44 305	55 572	28 484	105
Délai moyen de traitement (mois)	-	-	-	8,66	9,27	11,44	"	"	"
Taux de décisions favorables (s/s total)	85,8	78,0	74,6	73,8	76,0	70,8	73,1	"	"

(1) la différence entre l'augmentation des stocks et le solde entrées/sorties résulte du dédoublement des dossiers des conjoints, de l'annulation de certains dossiers et de l'ouverture tardive d'autres

L'accroissement continu des dossiers ouverts à la sous-direction a généré une accumulation des stocks de demandes en attente de traitement en fin d'année - ainsi qu'un allongement du délai moyen - en dépit d'une forte augmentation des volumes de décisions prises ces dernières années, grâce notamment aux redéploiements internes au sein de la sous-direction des naturalisations et aux progrès de l'informatisation du service.

En 1996, la progression des flux d'entrée (plus de 62 000 dossiers) a provoqué une augmentation sensible du stock des demandes en attente d'instruction en fin d'année (qui s'élève à 55 572 contre 44 305 fin 1995).

I-1-2- LES ACQUISITIONS PAR DÉCLARATIONS ET MANIFESTATIONS DE VOLONTÉ

S'agissant des acquisitions déclaratives, il est rappelé que la sous-direction des naturalisations procédait jusqu'en 1994 à l'enregistrement de toutes les déclarations souscrites auprès des préfectures, des tribunaux d'instance et des consulats. A partir du 1er juillet 1994, elle a conservé l'enregistrement des déclarations au titre du mariage, alors que les "autres déclarations" et les manifestations de volonté nouvellement créées étaient prises en charge par le ministère de la justice (tribunaux d'instance ou bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau).

Les chiffres suivants donnent une vision globale de l'évolution de la gestion de l'ensemble des déclarations, depuis 1991, à partir du tableau de gestion détaillé communiqué par la sous-direction des naturalisations ⁽¹⁾ et des indicateurs collectés par le ministère de la justice depuis 1994 pour les "autres déclarations" et les manifestations de volonté.

Déclarations acquisitives et manifestations de volonté

	1981/90 moyenne annuelle	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (2)	96/93 Δ V.A.	96/93 Δ %
S/D Nat ⁽¹⁾		39 633	49 156	45 257	18 791	17 616	19 049		
Justice									
- autres déclarations					2 317	2 261	2 288		
- Manifestations de volonté					40 915	32 222	36 078		
A Total souscriptions		39 633	49 156	45 257	62 023	52 099	57 415	12 158	27
S/D Nat	24 313	39 657	43 563	41 988	49 144	21 388	21 132		
Justice									
-Autres déclarations					3 644	3 091	2 266		
-Manifestations de volonté					33 899	31 340	34 740		
B Total décisions	24 313	39 687	43 563	41 988	86 687	55 819	58 138	16 150	38
Solde A-B		-54	5 593	3 269	-24 664	- 3 720	- 723	"	"

(1) Toutes déclarations jusqu'en 1993 puis déclarations par mariage seulement

(2) chiffres provisoires

(1) joint en annexe 4

Il ressort notamment de ce tableau que le volume total des décisions d'acquisition a plus que doublé par rapport à la moyenne de la décennie 1981-1990. Pour les dossiers traités par la sous-direction des naturalisations, à la progression constatée jusqu'en 1993 (environ 45 000 demandes) a succédé une réduction très sensible, imputable pour l'essentiel à l'abrogation par la loi n° 93.933 du 22 juillet 1993 des articles 52 et 54 (enfants mineurs nés en France de parents étrangers) et de l'art. 153 du code de la nationalité (réintégration des ressortissants des pays anciennement sous souveraineté française). Le nombre exceptionnel de "sorties" (demandes traitées) en 1994 correspond à l'effort massif de "déstockage" mis en oeuvre après le vote de la loi.

Les dossiers traités par l'autorité judiciaire à partir de 1994 correspondent désormais aux deux tiers de l'ensemble des décisions prises sur les différentes procédures déclaratives d'accès à la nationalité française.

La mission a ensuite examiné les statistiques par administration gestionnaire de 1994 à 1996.

Les chiffres ci-après concernent pour l'essentiel les décisions relatives aux **acquisitions souscrites à raison du mariage** avec un conjoint français prises par la sous-direction des naturalisations.

déclarations par mariage

	1994	1995	1996
1. Dossiers reçus	18 791	17 616	19 049
Décisions favorables	43 035	18 121	19 398
Décisions défavorables	2 222	1 549	1 300
2. Total décisions prises	45 257	19 670	20 698
3. Ratio décisions/demandes	2,41	1,12	1,09
4. Taux décisions favorables (%)	95,1	92,1	93,7
5. Stock fin d'année	19 320	16 432	15 827
6. Délai moyen de traitement		11 mois	10 mois

Les 5 premiers départements concernés par la souscription des déclarations à raison du mariage sont, dans l'ordre : Paris (1.708 souscriptions en 1995), les Hauts de Seine (1.045), la Seine St Denis (950), le Val de Marne (935) et les Yvelines (686).

Après l'exercice d'apurement des dossiers réalisé en 1994, la sous-direction a pris en 1995 et 1996 un volume de décisions supérieur au flux de demandes, ce qui s'est traduit par une réduction progressive des stocks de dossiers en instance et des délais de traitement.

Le tableau suivant se rapporte aux **"autres déclarations"**, pour lesquelles le pouvoir de décision a été transféré, en 1994, aux juges d'instance spécialisés (lorsque la demande émane de personnes résidant sur le territoire national) ou au bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice (lorsqu'elle émane de personnes résidant à l'étranger). Elles représentent actuellement près de 12 % des procédures d'acquisition par déclaration, soit :

"autres déclarations"

	1994	1995	1996 ⁽¹⁾
1. Demandes déposées	2317	2261	2288
Décisions d'enregistrement de refus	3421 223	2 896 195	2048 220
2. Total décisions prises	3644	3091	2268
3=2/1 : ratios décisions/demandes	1,57	1,37	0, 99

(1) chiffres provisoires

Ces volumes, faibles en valeur absolue, devraient continuer à diminuer de façon importante dans les années à venir puisque, sur les 2896 déclarations enregistrées en 1995, 2098 concernaient des réintégrations de ressortissants d'un Etat dont le territoire avait, avant son indépendance, le statut de territoire français d'outre-mer, procédure relevant de l'ancien article 153 du code de la nationalité, aujourd'hui abrogé.

Enfin en ce qui concerne les **manifestations de volonté**, les tribunaux d'instance ont reçu et traité les demandes suivantes :

les manifestations de volonté

	1994	1995	1996 ⁽¹⁾
Demandes déposées aux TI (en %)	70	54	NC
Demandes déposées hors TI (en %)	30	46	NC
1. Total demandes déposées	40 915	32 222	36 078
Décisions d'enregistrement	33 255	30 526	33 870
Décisions de refus	644	814	870
2. Total décisions prises	33 899	31 340	34 740
3. Stocks demandes déposées au 31.12	7 016	7 988	9 234
4. = 3/1 Stocks instances /flux dossiers (%)	17,14	24,79	25,59
4. = Délai moyen de traitement/jours	45	56	NC

(1) chiffres provisoires

Pour l'année 1995, la durée moyenne de réponse aux souscrivants avarié, selon les régions de résidence, de 1 mois (Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Picardie) à 5 mois (Limousin). A noter que 6 départements (Rhône, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Paris, Nord et Val de Marne) ont reçu chacun plus d'un millier de manifestations de volonté dans l'année.

I.1.3. LA DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS DE NATIONALITÉ FRANÇAISE

Les éléments chiffrés communiqués par le ministère de la justice font ressortir les résultats ci-après :

	1994	1995	1996 ⁽¹⁾
1. Total demandes déposées aux TI	277 235	281 932	259 862
CNF délivrés	229 593	226 334	241 362
Décisions de refus	2 177	2 864	3 390
2. Total décisions prises	231 770	229 198	244 752
3. Différentiel (1- 2)	45 465	52 734	15 110
4. Taux d'écoulement 2/1 (%)	84	81	94

(1) estimation

Ces chiffres appellent quelques commentaires :

- le nombre de dossiers de demandes comptabilisé est, selon le ministère de la justice, sous-estimé par rapport à la réalité, car un comptage systématique des demandes n'est pas réellement effectué par les tribunaux d'instance compétents ; seules sont enregistrées les demandes accompagnées ou complétées par l'ensemble des pièces d'état-civil utiles à l'examen de la situation de l'intéressé au regard de la nationalité ;

- le nombre de certificats de nationalité française délivrés progresse depuis plusieurs années : 194 353 en 1990, 197 203 en 1991, 203 024 en 1992, 214 361 en 1993, 229 593 en 1994, 226 334 en 1995. Le taux global de décisions de refus demeure stable aux environs de 1 %. Ainsi sur 7 ans, l'augmentation de la charge des services de la nationalité des tribunaux d'instance a été de l'ordre de 24%, soit l'équivalent, à raison de 45 minutes en moyenne pour l'établissement d'un certificat de nationalité française selon les évaluations faites par la direction des services judiciaires, de l'activité de 22 fonctionnaires.

I.1.4. L'ÉTABLISSEMENT DES ACTES D'ÉTAT-CIVIL DES FRANÇAIS PAR ACQUISITION

Ces données doivent être complétées par les statistiques en matière d'établissement des actes d'état-civil. Le service central d'état-civil du ministère des affaires étrangères est en effet compétent pour établir l'état-civil des personnes qui acquièrent la nationalité française. A ce titre, il établissait moins de 40 000 actes par an avant 1985, alors que ce nombre a dépassé 60 000 en 1995, dont environ les 2/3 à la suite de naturalisations par décret, et le tiers restant à la suite d'acquisitions par déclaration.

La priorité est donnée aux personnes qui sont naturalisées par décret. Dans ce domaine, le stock de dossiers en attente est de 3 000 à 3 500, ce qui équivaut à un retard de 2 à 3 semaines, soit un décalage de 2 décrets.

Pour les personnes qui acquièrent la nationalité française par déclaration, le manque de moyens ainsi que la priorité accordée aux naturalisations par décret, conduisent à ne créer les actes que lorsque l'intéressé en fait la demande expresse. Cette situation a pour conséquence un stock d'environ 55 000 dossiers (soit 3 années de déclarations) et l'impossibilité de répondre sans délai à la demande, puisqu'il faut créer l'acte et non seulement en faire copie.

I.1.5. LES RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX

Les statistiques en matière de recours gracieux et contentieux connaissent le même type d'évolution.

Les recours gracieux contre les refus de certificats de nationalité française traités par le bureau de la nationalité au ministère de la justice sont passés d'un peu plus d'une centaine en 1994 à 201 en 1995 et 465 en 1996.

Le contentieux soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire⁽¹⁾ a cru dans des proportions équivalentes d'environ 400 procédures nouvelles en 1990 à 1346 en 1994, 1144 en 1995 et 1248 en 1996. Le nombre des décisions rendues en 1996 par l'ensemble des tribunaux de grande instance (812) correspond pour 55 % d'entre elles à des assignations émanant de particuliers, et pour 364 d'entre elles à des procédures initiées par le ministère public, pour contester l'enregistrement d'une déclaration acquisitive de nationalité ou la délivrance erronée d'un certificat de nationalité.

La répartition géographique de ce contentieux est très inégale puisque 5 tribunaux de grande instance en traitent à eux seuls près de la moitié : Paris (21 %), Bobigny (8 %), Marseille et Nanterre (6 %), et Créteil (4 %).

En 1996, **le tribunal administratif de Nantes** a rendu 595 jugements sur des recours formés en matière de naturalisation. La décision administrative a été annulée dans 70 cas, soit environ 12 %. La requête du postulant a été rejetée dans 397 affaires (67 %). Sur les 29 décisions prises la même année par le Conseil d'Etat, 20 ont confirmé le rejet de la requête de l'intéressé par le tribunal administratif, 5 ont infirmé des jugements d'annulation de la décision de l'administration prise par le Tribunal administratif et 2 ont confirmé des jugements d'annulation.

Ainsi, quels que soient les modes d'acquisition ou de preuve de la nationalité française, **la demande a augmenté de toute part**, et l'on constate sur la période allant de 1991 à 1996 et sous réserve de la confirmation des résultats provisoires :

- une augmentation de plus de 50 % des demandes de naturalisations déposées en préfectures,
- un accroissement de près de 50 % des souscriptions cumulées de déclarations acquisitives de nationalité française et de manifestations de volonté.
- une augmentation de 25 % des sollicitations de certificats de nationalité française,
- un accroissement de l'ordre de 30 % du nombre d'actes d'état-civil établis par le service central d'état-civil pour le compte des personnes ayant acquis la nationalité française,
- un triplement des recours gracieux soumis au ministère de la justice et un quadruplement des procédures contentieuses engagées devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

(1) **contentieux général** : action exercée par le ministère public ou l'intéressé afin de dire s'il est ou n'est pas français

contentieux déclaratif : action exercée par le ministère public ou l'intéressé aux fins de contester l'enregistrement ou le refus d'enregistrement d'une déclaration

I.2 DES DÉLAIS EXCESSIFS ET UN ACCUEIL INSUFFISANT

I.2.1 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU EST ENTACHÉE PAR LA DURÉE EXCESSIVE DE CERTAINES PROCÉDURES.

Dans l'ensemble les délais légaux sont respectés. Au niveau des tribunaux d'instance, l'enregistrement des déclarations "hors mariage" et des manifestations de volonté s'effectue dans les six mois. S'agissant des déclarations au titre du mariage, le délai légal, porté en 1993 de six mois à un an, est observé, non sans difficulté. Les données provisoires de 1996 font état cependant d'une réduction à 10 mois du délai moyen de traitement des dossiers à l'échelon central, qui s'est organisé pour notifier dans les délais légaux les décisions défavorables susceptibles de recours.

Non soumises à délai légal, les autres procédures dépassent trop souvent un « délai raisonnable ». C'est surtout manifeste pour les naturalisations : en 1995, il fallait en moyenne compter 28 mois entre la délivrance du récépissé au requérant et la remise de l'ampliation du décret, soit environ un an en préfecture, 10 mois d'attente de traitement à la sous-direction des naturalisations et 6 mois pour le traitement complet (instruction, notification de la décision favorable, paiement des droits de sceau, signature et publication du décret, établissement par le service central d'état-civil des actes d'état-civil, convocation et remise des titres par la préfecture).

Encore faut-il souligner que ce délai moyen recouvre un large éventail de situations.

Ainsi, au 30 septembre 1996, le délai théorique d'acheminement des demandes par les préfectures, calculé sur les quatre derniers trimestres cumulés, s'élevait à 10 mois et demi, en légère amélioration sur les chiffres précédents. Cependant, sur 96 départements, moins d'un tiers (29) se situe dans le délai réglementaire de six mois prévu pour la transmission du dossier à la sous-direction des naturalisations après remise du récépissé, alors que 56 s'échelonnaient entre 6 mois et 2 ans et 11 entre 2 ans et 7 ans.

Pour l'établissement des certificats de nationalité française, le délai moyen de 3 mois est peu significatif. Il peut dépasser deux ans, l'étude des dossiers complexes ralentissant l'ensemble des demandes.

Il existe, de surcroît, **un écart non négligeable entre les « délais administratifs » ainsi comptabilisés et la perception qu'a l'usager des durées réelles des procédures.** Dans les unités les plus engorgées, l'importance des files d'attente conduit les services à pratiquer des rendez-vous différés, qui échelonnent sur plusieurs mois la séquence des opérations en amont de la remise du récépissé.

Si certains délais sont dus à la carence du demandeur ou à ses difficultés pour obtenir les documents nécessaires, les temps de procédure s'expliquent aussi par la nécessité pour les services instructeurs de collecter des informations ou de faire procéder à des enquêtes par d'autres administrations compétentes, qui répondent avec plus ou moins de célérité. Surtout, l'existence aux niveaux local et central de goulots d'étranglement associés à l'accumulation de dossiers en instance crée des phénomènes cumulatifs, dans la mesure où de nouvelles consultations s'avèrent fréquemment nécessaires pour actualiser les éléments du dossier au moment de la prise de décision. Pour autant, la mission s'interroge sur la validité de certains circuits, qui comportent des vérifications multiples et des va et vient de dossiers entre des services souvent trop cloisonnés et insuffisamment coordonnés entre eux.

I.2.2 DU POINT DE VUE DE L'USAGER, LA SITUATION EST AGGRAVÉE PAR UN ACCUEIL SOUVENT DÉFECTUEUX POUR DES RAISONS TENANT AU MANQUE DE LOCAUX APPROPRIÉS COMME AUX PERSONNELS.

Si les modalités d'accueil sont dans certains cas satisfaisantes, permettant de faire face à des demandes nombreuses (aménagement des locaux et méthodologie de traitement des demandes), la mission, lors de ses visites sur le terrain, a constaté que les locaux n'étaient pas toujours adaptés (confidentialité), et que, quelle que soit la motivation des fonctionnaires :

- les personnels d'accueil souffrent souvent d'un manque de formation spécialisée,
- les rendez-vous sont accordés dans des délais allant de quelques semaines à plusieurs mois (tribunaux d'instance aussi bien que préfectures),
- les heures d'ouverture, dépendant de la disponibilité du personnel, sont parfois trop limitées.

De plus, les demandeurs s'inquiétant des retards téléphonent pour s'informer de l'état d'avancement de leur dossier. Les recherches effectuées pour leur répondre prennent du temps au détriment de l'étude même des dossiers et contribuent de ce fait à l'accroissement du retard.

I.3 DES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELLES DISPERSÉES ET UN NIVEAU TERRITORIAL DE DÉCISION DIFFÉRENT SUIVANT LES PROCÉDURES.

I.3.1 LES QUESTIONS RELATIVES À LA NATIONALITÉ RELÈVENT DES SERVICES DE QUATRE MINISTÈRES DONT DEUX POSSÈDENT UN POUVOIR DE DÉCISION.

Une telle situation est héritée de l'histoire :

- jusqu'en 1946, tout le domaine de la nationalité relevait du ministère de la justice, qu'il s'agisse de l'acquisition, de la preuve ou du contentieux ;

- à partir de 1946 et jusqu'en 1993, le ministère de la population s'est vu confier, pour des raisons tenant d'une part à la participation du ministère de la justice aux "dénaturalisations" mises en oeuvre par le régime de Vichy, d'autre part à la volonté de définir une véritable politique de la population dans le contexte démographique de l'époque, tout le domaine de l'acquisition et de la perte de la nationalité, par décret ou par déclaration, tandis que la délivrance des certificats de nationalité et le suivi du contentieux demeuraient de la compétence de l'autorité judiciaire ; ce transfert de charge s'est accompagné d'un transfert des moyens humains ;

- bien que la commission présidée par M. Marceau Long ait suggéré, en 1992, le transfert à l'autorité judiciaire de l'ensemble des modes déclaratifs d'acquisition de la nationalité, la réforme intervenue en 1993 est demeurée partielle : elle a, en l'absence de toute possibilité de transfert du savoir-faire technique et des moyens humains de la sous-direction des naturalisations vers le ministère de la justice, confié à ce dernier le pouvoir d'enregistrement des déclarations "hors mariage" ainsi que des manifestations de volonté, tandis que les déclarations à raison du mariage et les naturalisations demeuraient de la compétence du ministère chargé de la population.

Aujourd'hui, le **ministère de la justice** est compétent pour l'enregistrement ou le refus d'enregistrement des manifestations de volonté et des déclarations autres que l'acquisition par mariage, la délivrance des certificats de nationalité française et le suivi du contentieux judiciaire.

Les tribunaux d'instance ont également la charge de recevoir les déclarations d'acquisition par mariage et de réunir les pièces nécessaires avant transmission à la sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

Enfin, le service civil du parquet de Nantes est exclusivement compétent pour ordonner la rectification des actes d'état-civil détenus par le service central d'état-civil. Il intervient aussi pour vérifier l'opposabilité en France des décisions rendues à l'étranger en matière d'état-civil.

Le **ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration** (sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations) qui traitait avant 1993 l'ensemble des procédures d'acquisition, demeure compétent pour les naturalisations ainsi que pour les déclarations acquisitives à raison du mariage, soit environ les deux-tiers des décisions positives enregistrées en 1995. Il suit en outre le contentieux administratif⁽¹⁾.

Le **ministère de l'intérieur** intervient principalement par le canal des préfectures. Pour les naturalisations, celles-ci réceptionnent et instruisent les demandes, provoquent les enquêtes de police, procèdent (ou font procéder) aux entretiens d'assimilation, puis transmettent, avec un avis motivé du préfet, les dossiers à la sous-direction des naturalisations. Pour toutes les procédures d'acquisition par déclaration, elles engagent, sur demande des tribunaux d'instance, les enquêtes nécessaires. Suivant le cas, les résultats sont transmis soit aux tribunaux (manifestations de volonté), soit à la sous-direction des naturalisations (déclarations par mariage).

(1) cf. annexe 5

A la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, le bureau de la nationalité (8 agents) a dans ses attributions les relations entre les préfetures et les directions centrales de police. Il est le correspondant de la sous-direction des naturalisations du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et du bureau de la nationalité du ministère de la justice.

Le **ministère des affaires étrangères** intervient par les consulats qui effectuent toutes les tâches préalables à la décision pour les personnes résidant à l'étranger et par le service central d'état-civil chargé d'établir les actes d'état-civil des étrangers devenus français par naturalisation ou par déclaration.

La **multiplicité des acteurs⁽¹⁾ entraîne nécessairement des interventions successives de ceux-ci sur le même dossier**, sans que cela soit pallié par une coordination efficace des services. Outre une lenteur préjudiciable à l'usager, cet état de fait est générateur d'une charge de travail accrue pour les administrations concernées : recherche et échange d'informations, redondance de certaines opérations.

A titre d'exemple :

- les demandes de naturalisation dont l'irrecevabilité manifeste pourrait être constatée dès l'instruction en préfecture remontent à la sous-direction des naturalisations pour décision ;

- la francisation des noms et prénoms demandée à l'occasion d'une manifestation de volonté ou d'une déclaration acquisitive "hors mariage" reste également de la compétence exclusive de cette autorité, alors que ces procédures sont par ailleurs entièrement conduites par des tribunaux d'instance ;

- malgré des instructions précises et répétées, les services qui seraient aptes dans la majorité des cas à apprécier eux-mêmes la situation du demandeur au regard de la nationalité française (consulats, préfetures, service central d'état-civil) préfèrent exiger la présentation d'un certificat de nationalité française ; pour autant ces administrations, confrontées à une relative insécurité juridique dans la délivrance des certificats, multiplient les vérifications et les recoupements ;

- le greffier en chef sollicité pour la délivrance d'un certificat de nationalité française complexe recueille à son tour auprès des autorités précitées les informations susceptibles de conforter son analyse ;

- le traitement du contentieux comme le contrôle de la délivrance des certificats de nationalité par le bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau oblige à une navette continuelle des dossiers d'acquisition par déclaration entre les tribunaux d'instance, la sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations et le ministère de la justice.

(1) cf. annexe 6

I.3.2. LE NIVEAU TERRITORIAL DE DÉCISION EST DIFFÉRENT SELON LES MODES D'ACQUISITION OU DE PREUVE DE LA NATIONALITÉ :

Il est centralisé au ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et l'intégration (sous-direction des naturalisations) pour les acquisitions par décret et pour les déclarations au titre du mariage. Les décisions ministérielles (décrets de naturalisation et d'opposition à acquisition par mariage, refus, ajournement ou irrecevabilité des demandes de naturalisation, enregistrement ou refus de déclaration par mariage) sont prises à l'issue d'une instruction au niveau central, qui s'appuie sur les dossiers établis par les services déconcentrés (préfectures, tribunaux d'instance, consulats), sur des consultations au niveau central et sur l'application aux cas particuliers de la jurisprudence et des instructions ministérielles.

Il est déconcentré dans 221 tribunaux d'instance spécialisés pour les autres déclarations, les manifestations de volonté et la délivrance des certificats de nationalité française. Toutefois le **bureau de la nationalité du ministère de la justice** instruit et enregistre les déclarations aux fins d'acquérir ou de perdre la nationalité française souscrites auprès des consulats, hors acquisitions par mariage.

Le contentieux administratif (recours contre des décisions de refus de la sous-direction des naturalisations) est traité par le tribunal administratif de Nantes. Le contentieux devant l'ordre judiciaire est confié à un tribunal de grande instance départemental.

L'informatisation, qui pourrait pallier, au moins partiellement, les effets de cette dispersion, ne joue pas ce rôle.

I.4 UNE INFORMATIQUE INÉGALE, CLOISONNÉE ET L'ABSENCE D'UNE MÉMOIRE CENTRALE

En ce qui concerne les **tribunaux d'instance**, trois situations existent : certains ne disposent d'aucun équipement, d'autres ne font appel qu'à des moyens bureautiques, enfin moins de la moitié d'entre eux utilisent des logiciels spécifiques mis au point par des sociétés de services. D'ici à 1998, un logiciel NATI mis au point par le ministère de la justice sera distribué gratuitement aux tribunaux qui en feront la demande. Pas plus que les applications existantes, celle-ci ne permettra une mise en réseau soit avec le bureau de la nationalité du ministère de la justice, soit avec la sous-direction des naturalisations.

Pour leur part, les services des naturalisations des **préfectures** disposent, dans le cadre de " l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France" (AGDREF), d'un module «naturalisation» pour la gestion des dossiers de demandes de naturalisations, l'enregistrement des demandes de perte de nationalité, l'acquisition de la nationalité par déclaration, et les réintégrations par décret. Ce module n'est pas en relation avec les applications de la sous-direction des naturalisations du ministère de l'aménagement du territoire de la ville et de l'intégration.

La **sous-direction des naturalisations** a développé, ces dernières années, une informatisation performante pour le suivi et le traitement de tous les dossiers de naturalisation et d'acquisition par mariage. L'architecture générale du système repose sur une base de données comportant près de 3 millions d'individus qui s'enrichit à la saisie de chaque nouveau dossier dès l'arrivée au service. Par l'intermédiaire d'un réseau, les 150 micro-ordinateurs de la sous-direction ont accès aux applications bureautiques et à la base de données qui est automatiquement mise à jour lors de l'avancement des dossiers. Des liaisons en temps différé existent avec : la recette des actes judiciaires pour le recouvrement des droits de sceau, le journal officiel pour l'édition des décrets et le service central d'état-civil pour la confection des actes d'état-civil. Il convient toutefois de noter que cette dernière liaison reste de portée limitée, faute de compatibilité avec le système informatique du service central d'état-civil. Les dépenses relatives à l'étude, au développement et à la maintenance du système informatique de la sous-direction des naturalisations sont de l'ordre de 13 MF à ce jour.

Au **service central d'état-civil**, l'application informatique ALFA, relative aux naturalisations, aux déclarations par mariage et aux reconstitutions d'état-civil, se rattache au système d'ensemble de saisie, d'édition et d'aide à l'archivage des actes d'état-civil développé à partir de 1981 par le ministère des affaires étrangères. A ce jour, sur les 15 millions d'actes détenus par le service, 5,5 millions font l'objet d'une fiche de référence informatisée et 2 millions sont conservés en mémoire, soit sous forme de texte, soit sous forme d'image. Le stock s'accroît chaque année de 150 000 unités, dont un tiers au titre des naturalisations. Greffée sur l'application générale «état-civil consulaire», l'application ALFA devrait être réécrite pour pouvoir être compatible avec le système développé par la sous-direction des naturalisations.

Enfin les lieux d'archivage des dossiers et de conservation de la mémoire des décisions prises sont multiples depuis 1993 (tribunaux d'instance spécialisés, ministère de la justice, sous-direction des naturalisations), et risquent à terme de rendre plus complexe encore la preuve de la nationalité française.

Or la nécessité d'un fichier central unique, consultable à distance, est une évidence, d'ailleurs affirmée par l'article 34 du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993, aux termes duquel : « *une autorité centrale désignée par arrêté interministériel* » est chargée de délivrer les attestations constatant qu'une déclaration a été souscrite et enregistrée. Cette autorité n'a pas encore été désignée, ni le ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration ni le ministère de la justice ne souhaitant assumer les charges correspondantes.

I.5 DES MOYENS HUMAINS QUANTITATIVEMENT ET QUALITATIVEMENT INSUFFISANTS,

Ce constat s'applique aux administrations centrales comme aux échelons déconcentrés.

Pour répondre au souhait du Président de la République de réduire les délais des naturalisations, les effectifs supplémentaires nécessaires à la sous-direction des naturalisations ont été estimés à 19 agents ⁽¹⁾ afin d'atteindre un effectif réel de 152 agents en équivalent temps plein.

(1) cf. annexe 7

Le service central d'état-civil (340 agents dont 45 affectés à la division chargée de l'établissement des actes d'état-civil des Français par acquisition) n'a pas vu ses effectifs évoluer depuis 1992 malgré l'accroissement de la demande. Les gains de productivité dégagés n'ont pas été suffisants pour répondre aux besoins.

Le bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles du ministère de la justice fait difficilement face aux diverses tâches qui lui incombent : mission normative, formation des personnels des tribunaux, suivi de tout le contentieux judiciaire, gestion des dossiers individuels.

Les délais qu'il impose aux administrations et aux particuliers qui le consultent sont perçus comme excessifs.

Cependant il n'est pas possible d'envisager un accroissement de ses effectifs dans sa structure actuelle de "bureau" au sein d'une direction d'administration centrale. Grand consommateur d'espace (plus de 40 000 dossiers individuels présents dans le service), de moyens (informatique complexe et spécifique) et de personnel (11 personnes de catégories A, 1B, 8C), il crée déjà un déséquilibre dans l'affectation des moyens humains et financiers au sein de la direction.

A l'échelon déconcentré, la situation des effectifs est plus difficile à appréhender, les personnels affectés à des tâches liées à la nationalité, tant dans les préfectures que dans les tribunaux d'instance, n'étant pas toujours individualisés et pouvant se voir affecter en renfort à d'autres tâches en cas d'urgence.

Dans les préfectures, les agents traitant des naturalisations sont généralement décomptés avec ceux des services des étrangers auxquels ils sont souvent rattachés. Sur la base des effectifs réels de ces services en 1996, et compte tenu du fait que dans le modèle servant au calcul des effectifs de référence les naturalisations représentent 8,5 % de la charge de travail, on peut estimer à 192 le nombre d'agents affectés aux naturalisations. Les stocks existants (plus de 50 000 dossiers au 30 septembre 1996) nécessitent pour leur résorption un renforcement des moyens. A moyens constants et toutes choses égales d'ailleurs, on peut estimer que cette résorption demanderait plus de 5 ans.

De même, pour les tribunaux d'instance, les stocks existants, notamment dans les services spécialement chargés de la délivrance de certificats de nationalité française aux Français résidant à l'étranger, démontrent de réels besoins de renfort⁽¹⁾

Sur le plan qualitatif, la formation des agents en fonction dans les services de proximité est souvent insuffisante au regard de la technicité des dossiers. Certes, la sous-direction des naturalisations organise chaque année, en liaison avec le service central d'état-civil, des stages à destination des personnels de préfecture : 446 stagiaires ont été accueillis entre 1991 et 1996.

(1) cf. annexe 8

La rentabilité de ces stages, qui semblent appréciés par les bénéficiaires, est obérée par la mobilité fonctionnelle parfois importante des personnels concernés. Par ailleurs, la mission déplore que l'expérience de formations menées en commun par la sous-direction des naturalisations et le ministère de la justice dans le ressort d'une cour d'appel n'ait pas été renouvelée, alors que les deux administrations ont intérêt à développer une formation minimale commune pour renseigner le public qui ne sait pas toujours où s'adresser ni de quels documents il a besoin.

De son côté le ministère de la justice, sous l'égide du bureau de la nationalité et de l'école nationale des greffes, a multiplié les formations à l'attention des magistrats et surtout des agents des greffes des tribunaux d'instance spécialisés : 498 fonctionnaires ont bénéficié de cette formation depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1995 et 7 sessions sont à nouveau prévues sur ce thème en 1997.

II DES PROPOSITIONS QUI TOUCHENT AUX STRUCTURES ET AUX MOYENS

Pour importante que soit l'insuffisance des moyens affectés par les différents services aux questions de la nationalité, la réflexion de la mission ne pouvait se limiter à cet aspect d'autant qu'une meilleure cohérence du dispositif d'une part, et, d'autre part, une réforme de certaines procédures sont de nature à restreindre l'apport de moyens supplémentaires, apport sans lequel néanmoins il serait vain d'attendre une amélioration des délais et de la qualité du service rendu à l'usager.

II.1 LES PROPOSITIONS RELEVANT DE L'ORGANISATION DES SERVICES

II.1.1 CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELLES

Indépendamment des mesures éventuelles de déconcentration, la mission a envisagé successivement trois hypothèses : parachever la réforme de 1993 en affirmant la dualité des filières, confier le pouvoir de décision en matière d'acquisition de la nationalité à un seul ministre, ou créer un service central unifié de la nationalité compétent pour l'ensemble des questions de nationalité.

II.1.1.1 Parachever la réforme de 1993

Ceci suppose le transfert au ministère de la justice des déclarations acquisitives à raison du mariage. Ces déclarations, de beaucoup les plus nombreuses, ne lui avaient pas été confiées en 1993, la loi, issue d'une proposition parlementaire, n'étant pas accompagnée du transfert de moyens correspondant.

*** Les avantages** de ce choix seraient de plusieurs ordres :

Toutes les acquisitions résultant uniquement de conditions objectives relèveraient du ministère de la justice, les naturalisations, qui supposent une appréciation d'opportunité, demeurant de la compétence d'un autre ministère.

Il permettrait une meilleure lisibilité du système pour l'usager et une cohérence accrue de la doctrine (circulaires ministérielles et contentieux),

Il éviterait ainsi la survenance, certes rare, mais regrettable, d'une appréciation juridique contradictoire de la même déclaration, par la sous-direction des naturalisations d'une part et d'autre part, par le ministre de la justice dans ses réquisitions écrites devant le tribunal de grande instance et la publicité ainsi donnée aux contradictions internes de l'Etat.

Cette solution serait conforme à la répartition déjà existante du contentieux entre les deux ordres de juridiction. Les naturalisations par décret, seules à relever de la juridiction administrative, resteraient de la compétence de la sous-direction des naturalisations. Le contentieux des déclarations relève déjà exclusivement des juridictions de l'ordre judiciaire, quelle que soit l'autorité de décision, juge d'instance ou sous-direction des naturalisations.

*** Cette solution présente néanmoins des inconvénients**

Elle ne résout pas le problème essentiel de la reconstitution d'un fichier unique centralisé des acquisitions de nationalité, alimenté tant par l'autorité judiciaire que par la sous-direction des naturalisations, et consultable à distance.

Par ailleurs les coûts en effectifs supplémentaires et en formation sont à prendre en compte. En effet, l'attribution à l'autorité judiciaire du pouvoir de décision en matière de déclaration acquisitive par mariage représenterait environ 20 000 décisions supplémentaires annuelles à sa charge, qui mobilisent actuellement 26 agents au bureau des déclarations de la sous-direction des naturalisations⁽¹⁾.

Si aucun transfert de personnel en provenance de la sous-direction des naturalisations n'avait lieu, il faudrait créer les emplois correspondants au ministère de la justice et prévoir la formation de ces personnels, l'expérience acquise par les agents de la sous-direction des naturalisations dans l'appréciation des notions de communauté de vie, d'indignité ou de défaut d'assimilation linguistique leur faisant défaut.

Si au contraire les agents de la sous-direction des naturalisations étaient transférés au ministère de la justice le démantèlement de cette sous-direction en deux unités distinctes serait coûteux et risqué :

- coûteux en ce qu'il n'est pas aisé de faire deux outils de travail à partir d'un seul, aussi bien du point de vue humain que matériel (locaux, informatique, conservation des dossiers),

- risqué en ce que de nouveaux dysfonctionnements sont susceptibles d'apparaître (dossiers égarés ou faisant la navette).

Enfin ce choix maintiendrait la multiplicité des interlocuteurs pour les usagers et les administrations (préfectures, consulats et service central d'état-civil notamment).

Si cette hypothèse était retenue, il conviendrait en outre de s'interroger sur le ministère qui resterait chargé des naturalisations :

(1) cf annexe 5(2)

Ce pourrait être le ministère chargé de la population, actuellement ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, parce que la naturalisation est une étape déterminante de l'intégration, ou le ministère de l'intérieur, parce que la naturalisation est un choix régalien et que l'instruction de la demande est faite par les préfetures.

S'il est donc vrai que les deux modes d'acquisition de la nationalité ci-dessus décrits paraissent conduire logiquement à une dualité de filières, reste que la création de celles-ci présente, en pratique, de nombreuses difficultés et n'apporte pas de réponse à des dysfonctionnements essentiels. **Pour ces raisons, la mission n'a pas cru devoir retenir cette hypothèse.**

II.1.1.2 Confier le pouvoir de décision en matière d'acquisition de la nationalité à un seul ministère

Cette solution consiste à confier à nouveau à un seul ministre la responsabilité politique et technique de l'accès à la nationalité française.

De nombreuses analogies rapprochent en effet les différents modes d'acquisition de la nationalité : les mêmes empêchements légaux peuvent être opposés quelle que soit la procédure engagée, le même effet collectif s'applique aux enfants mineurs des naturalisés et des déclarants, la même procédure de francisation de nom et de prénom est applicable, le même type d'enquêtes accompagne la constitution du dossier.

Elle présente les avantages suivants :

- la possibilité de reconstitution immédiate d'une mémoire centrale unifiée,
- la cohérence et la lisibilité du dispositif pour l'usager,
- le développement d'actions de formation communes.

La mission s'est interrogée sur le ministère de rattachement.

*** Deux arguments plaident en faveur d'un rattachement auprès du ministre chargé de la population et de l'intégration :**

- un argument historique et technique : ce ministère a exercé pendant près d'un demi-siècle, de 1946 à 1993, l'ensemble des responsabilités de décision en matière d'acquisition de la nationalité française. La réforme de 1993 a maintenu dans son champ le pouvoir de décision sur les procédures les plus complexes (naturalisations et déclarations au titre du mariage). Il a donc acquis une longue expérience et une compétence approfondie des questions de nationalité, ainsi qu'une pratique des relations avec les autres ministères concernés, tant au niveau central qu'à l'échelon local (préfetures et tribunaux d'instance).

- un argument plus politique : l'acquisition de la nationalité française ne saurait se réduire à un acte juridique. Elle paraît en effet inséparable d'une vision globale intégrant des considérations démographiques, notamment en termes de nombre et d'origine des bénéficiaires. Surtout elle est perçue comme l'aboutissement d'un processus d'intégration des intéressés dans la communauté nationale. Il est donc tout à fait cohérent de réunir sous l'autorité d'un ministre à vocation sociale et dans une structure unique le traitement des questions de population, d'intégration et d'accès des étrangers à la nationalité.

Cette formule présente toutefois une difficulté. Le ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration ne disposant par de services déconcentrés et les personnels dépendant du ministre de la justice ne pouvant recevoir d'instructions que du garde des sceaux, les préfectures devraient, dans cette hypothèse, assumer l'enregistrement des déclarations "hors mariage", le dépôt des déclarations par mariage et le traitement des manifestations de volonté.

*** Le rattachement au ministère de l'intérieur**

Dans la perspective évoquée ci-dessus d'un transfert aux préfectures des tâches aujourd'hui assumées par les tribunaux d'instance, la logique et la lisibilité du système inciteraient à confier l'ensemble des procédures au ministère de l'intérieur. Cette approche, source d'économies d'échelle, plaiderait pour le rattachement de la sous-direction des naturalisations à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Toutefois, il faut rappeler qu'à ce jour les préfectures ne disposent pas des personnels compétents et qu'il conviendrait, soit par transfert soit par création, de leur fournir les moyens correspondants.

En outre la mission **ne saurait ignorer la lecture politique qui pourrait être faite de cette organisation.**

*** Le rattachement au ministère de la justice**

Les avantages d'un tel rattachement sont de trois ordres :

- comme le ministre chargé de la population, il dispose d'une connaissance technique approfondie de la matière et d'une expérience ancienne,
- l'accent serait mis sur la composante juridique de l'accès à la nationalité française, élément essentiel du droit de la personne,
- les circuits actuels de dépôt, de traitement, voire même d'enregistrement des déclarations et manifestations de volonté, pour lesquelles son savoir faire est acquis, seraient maintenus.

Mais l'argument essentiel en faveur de ce choix réside dans la possibilité de créer un véritable service unifié de la nationalité.

II.1.1.3. Créer un service central unifié de la nationalité placé sous l'autorité du garde des sceaux

Le ministère de la justice est, en tant que ministère du droit et ministère régalien, en réalité le seul à pouvoir exercer l'ensemble des attributions actuellement dévolues à la sous-direction des naturalisations et à la direction des affaires civiles et du sceau, le seul à pouvoir assumer la responsabilité des quatre volets de la nationalité que constituent la naturalisation, l'enregistrement des déclarations et manifestations de volonté, la délivrance des certificats de nationalité, enfin le suivi du contentieux soumis aux juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

Les avantages de cette solution seraient les suivants :

- les consulats, préfetures et tribunaux trouveraient dans cette structure un interlocuteur unique pour toutes les questions touchant à la nationalité française ;

- la formule privilégierait la simplicité, la qualité et la sécurité juridiques, l'unité et la cohérence de doctrine, jusque dans le contentieux et dans les relations avec l'état-civil ;

- elle devrait enfin favoriser la définition et la mise en oeuvre de véritables actions communes de formation, ainsi que la conception et le financement d'une application informatique coordonnée et d'une mémoire centralisée des décisions et de la preuve en matière de nationalité.

Sur le plan administratif, cette réforme impliquerait la fusion des deux échelons centraux des ministères actuellement investis du pouvoir de décision, à savoir la sous-direction des naturalisations dans son ensemble et le bureau de la nationalité du ministère de la justice qui dans ce schéma, pourrait être délocalisé à Nantes.

Le regroupement des unités centrales actuellement dispersées dans un service central de la nationalité unifié, placé sous l'autorité d'un ministre de rattachement pleinement responsable de la politique en la matière, présenterait un grand intérêt sur le plan pratique et sans doute, dans une certaine mesure, sur le plan budgétaire en termes d'économies d'échelle.

II-1-1-4 La position de la mission

La mission estime que, si l'on prend en compte **toutes les questions de nationalité mais uniquement celles-ci**, la création d'un **service central unifié de la nationalité** placé sous l'autorité du **garde des sceaux** permet de confier à un seul ministre l'ensemble des responsabilités politiques et techniques dans cette matière et de tenir compte des liens existants entre l'acquisition de la nationalité, sa preuve et le suivi du contentieux devant les juridictions judiciaires. Enfin elle permet de maintenir les attributions actuelles des tribunaux d'instance pour les déclarations "hors mariage" et surtout les manifestations de volonté.

Si, en revanche, on met l'accent sur **les liens entre l'acquisition de la nationalité et l'intégration**, on est conduit à confier la **responsabilité totale des procédures d'acquisition au ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**.

La solution à retenir dépasse le cadre de la simple réforme administrative. **Le choix du ministre responsable relève d'un arbitrage gouvernemental, en fonction de l'objectif qui sera en définitive privilégié.**

Pour ce qui la concerne, la mission est demeurée partagée sur l'orientation à préconiser : le conseiller d'Etat, coordonnateur de la mission, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des services judiciaires sont favorables à un rattachement au garde des sceaux ; l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des affaires étrangères sont favorables à un rattachement au ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration d'un service central d'acquisition de la nationalité.

Quelle que soit l'orientation retenue en définitive, la mission considère unanimement que ce service devrait :

- d'une part conserver le statut de **centre de responsabilité** qui a permis jusqu'à présent à la sous-direction des naturalisations de moderniser ses moyens, son organisation et ses modes de fonctionnement par la souplesse budgétaire qu'il autorise et le respect des objectifs assignés qu'il impose ;

- d'autre part rentrer dans la nouvelle catégorie des **services à compétence nationale** et cela, **soit en totalité** s'il exerce des missions exclusivement opérationnelles (ce qui serait le cas du service placé sous l'autorité du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration), **soit en grande partie**, s'il cumule des attributions normatives et de gestion (ce qui serait le cas d'un service central unique de la nationalité fusionnant les activités actuelles du bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau qui sont mixtes, celles de la sous direction des naturalisations et celles d'un service central de délivrance des certificats de nationalité française aux Français nés à l'étranger qui sont exclusivement opérationnelles).

II.1.2. PRENDRE EN COMPTE LA NATURE DES DÉCISIONS POUR CHOISIR LE NIVEAU TERRITORIAL ADÉQUAT.

Comme indiqué dans la première partie, l'instruction et la décision sont centralisées pour les naturalisations, les déclarations au titre du mariage, les autres déclarations souscrites à l'étranger, et déconcentrées à l'échelon de 221 tribunaux d'instance spécialisés pour les autres déclarations et les manifestations de volonté. La mission a débattu de façon très approfondie de l'intérêt éventuel de modifier ce dispositif.

A cet effet, elle a pris naturellement en considération les dispositions du décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles et les préoccupations de rapprochement de l'administration et de l'utilisateur qui y sont associées. En sens inverse, elle a examiné avec beaucoup d'attention les raisons qui ont justifié jusqu'ici la centralisation de certaines décisions et qui tiennent essentiellement, en sus des économies d'échelle alléguées, à des préoccupations politiques en termes de solennité des actes et d'égalité de traitement et à des motivations juridiques liées à la nature des actes et à la technicité des décisions.

Plusieurs pistes ont donc été explorées, en fonction de la nature de la décision.

II.1.2.1 Les naturalisations

La procédure connaît aujourd'hui deux phases successives.

La première correspond à l'instruction faite en préfecture qui débouche, après enquêtes administratives et audition du demandeur pour apprécier son degré d'assimilation, sur un avis motivé du préfet. Le dossier constitué des pièces justificatives, du procès-verbal d'assimilation, et de l'avis motivé du préfet est adressé à la sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations. Parallèlement, l'avis du préfet est communiqué au bureau de la nationalité de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques pour vérification auprès du fichier central et des services centraux de la police.

La seconde phase correspond à l'instruction du dossier par la sous-direction des naturalisations. Le dossier est enregistré dès son arrivée et le demandeur est inscrit dans la base de données. Dans l'attente d'être traité le dossier est stocké, puis son instruction est confiée à un rédacteur qui complète la base de données des éléments contenus dans le dossier et élabore, notamment sur la base de directives confidentielles, son projet de décision. Un réviseur contrôle ce projet et l'infirme éventuellement. Les décisions les plus délicates remontent la hiérarchie administrative jusqu'au cabinet du ministre si nécessaire. En réalité, la très grande majorité des décisions sont prises à Nantes : c'est le cas de la plupart des refus ; quant aux décisions positives, elles font l'objet d'un décret contresigné par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, mais il est rare que le cabinet du ministre remette en cause la proposition de la sous-direction des naturalisations. Quand la décision est favorable, le service central d'état-civil est saisi d'un projet d'acte pour modifications et précisions éventuelles, parallèlement le postulant est invité à acquitter les droits de sceau. Ces droits versés, le dossier est repris pour l'élaboration du décret (un par semaine). Le décret signé, les actes d'état-civil définitifs sont rédigés par le service central d'état-civil qui transmet ceux-ci à la préfecture du domicile du demandeur pour que l'ensemble des pièces prouvant sa naturalisation lui soit remis avec solennité.

Compte tenu de la lourdeur de cette procédure, la mission a examiné diverses formules de déconcentration. Elle a rejeté la déconcentration totale au profit d'une "déconcentration fonctionnelle" et d'une déconcentration des décisions d'irrecevabilité.

*** Rejet de la déconcentration totale**

Dans l'hypothèse de la déconcentration totale du processus, le préfet, représentant unique dans le département du premier ministre et des ministres concernés, serait chargé de l'instruction dans sa globalité (enquêtes, procès-verbal d'assimilation, constatation du paiement des droits de sceau), et solliciterait lui-même le service central d'état-civil. Il transmettrait alors le dossier totalement instruit avec une proposition de décision au ministère, pour élaboration et signature du décret. La mission a écarté a priori la naturalisation par arrêté préfectoral, une telle décision relevant d'une "*appréciation nationale*"et nécessitant la solennité du décret.

Certes cette solution de déconcentration totale de l'instruction permettrait d'espérer des avantages non négligeables : suppression du double examen, rapprochement du demandeur et du décideur, responsabilisation des services concernés, dont on pourrait de ce fait attendre une efficacité accrue.

Elle n'en présente pas moins un certain nombre d'inconvénients qui conduisent à l'écarter :

- risque d'hétérogénéité des décisions ;
- éclatement du contentieux aujourd'hui centralisé au tribunal administratif de Nantes;
- problème de centralisation de la mémoire des décisions qui doit rester unique, mais devra être consultable localement.

Par ailleurs il serait sans nul doute irréaliste de proposer à un ministre de signer un décret sur lequel il n'aurait pas eu prise.

*** Un choix en faveur de la "déconcentration fonctionnelle"**

Elle consiste à transférer aux services préfectoraux la fonction d'instruction assurée par les 27 rédacteurs du bureau des naturalisations de la sous-direction des naturalisations, le préfet validant l'avis émis par ses services avant de transmettre le dossier à cette sous-direction ; celle-ci conserverait le pouvoir de décision, donc de réformation des propositions, aujourd'hui exercé par les réviseurs.

La réforme envisagée se fonde sur le fait que, sur un échantillon de 2 800 dossiers, et malgré la non diffusion des directives confidentielles, les décisions prises par l'administration centrale recourent à 76 % le sens de l'avis motivé des préfets. Elle s'appuie aussi sur l'idée que des servicesresponsabilisés sont plus motivés. Cette proposition est, par ailleurs, en concordance avec les impératifs du projet de loi qui prévoit que toute personne pourra présenter ses observations par écrit et être reçue sur sa demande, avant qu'une décision défavorable soit prise à son égard. Enfin, cette démarche permettrait d'utiliser ceux des agents du bureau des naturalisations affectés actuellement à l'instruction des dossiers, dans un premier temps à la résorption du stock existant à Nantes, et, dans un second temps, au renforcement des différents services implantés dans cette ville et traitant de la nationalité.

Au plan pratique, cette proposition qui fait appel au télétraitement pour que la base de données puisse être constituée à partir de l'instruction effectuée par les services préfectoraux, nécessite la connexion du système informatique de la sous-direction des naturalisations avec les préfectures par un réseau sécurisé. Sous réserve d'un accord entre les ministères et de dispositions techniques, le réseau privatif du ministère de l'intérieur qui relie déjà toutes les préfectures entre elles pourrait être utilisé sans charges financières supplémentaires, l'usage du réseau étant gratuit. Cette approche suppose le développement d'un dialogue télématique entre les instructeurs et les réviseurs. Là encore, la messagerie électronique Rescom 400 existant entre les préfectures et le ministère de l'intérieur pourrait être utilisée sans investissements techniques importants.

A l'appui de cette démarche on notera que la préfecture de police (10 % des dossiers de naturalisation) a mis en place une application informatique de traitement local des dossiers qui assure la saisie des informations contenues dans la base de données de la sous-direction des naturalisations et l'édition de l'avis du préfet.

Cette solution se justifie par les économies d'échelle qu'elle induit, et par le fait que les services déconcentrés sont plus à même d'apprécier le degré d'intégration des demandeurs qu'ils rencontrent personnellement.

Certes on ne peut ignorer que :

- le temps économisé par la suppression de l'intervention des rédacteurs de la sous-direction des naturalisations pourrait, pour partie, être absorbé par des délais d'instruction complémentaires en préfecture,
- le délai actuel à la sous-direction des naturalisations n'est dû, pour l'essentiel, qu'au stock, et il disparaîtra si on vient à bout de celui-ci,
- l'hétérogénéité des propositions qui pourrait compromettre la sécurité juridique des décisions devra être corrigée par l'action pédagogique du service central et par la diffusion aux préfectures d'instructions inspirées des directives confidentielles.

Mais la responsabilisation des services déconcentrés ainsi que l'économie d'une instruction intermédiaire au niveau de la sous-direction des naturalisations constituent des gains substantiels qui ont, en définitive, emporté l'adhésion des membres de la mission.

Une première étape pourrait concerner la mise en réseau de la préfecture de police et de cinq ou six préfectures importantes avec la sous-direction des naturalisations.

La mission suggère que, préalablement à sa généralisation à toutes les préfectures, les résultats de la déconcentration fonctionnelle fassent l'objet d'une évaluation afin d'en corriger les défauts éventuels.

* Pour la déconcentration des décisions d'irrecevabilité

Après avoir rejeté la déconcentration au profit du préfet des décisions sur le fond, favorables ou défavorables, la mission a considéré que les arguments en faveur du maintien d'une décision centralisée ne devraient pas s'appliquer aux constats d'irrecevabilité.

Le rapport conjoint des inspections générales remis en 1992 avait conclu en faveur du transfert aux préfets de ce type de décisions, celles-ci *"se fondant sur des éléments objectifs et étant soumises à motivation et, le cas échéant, au contrôle du juge administratif..."*.

Cette mesure a été écartée lors de la préparation des décrets d'application de la loi du 22 juillet 1993. Cependant le décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 a institutionnalisé une "procédure allégée" (art. 45) : *"Si au cours de la procédure de constitution du dossier une pièce fait apparaître que la demande est manifestement irrecevable, l'autorité auprès de laquelle la demande a été déposée transmet le dossier en l'état, assorti de son avis motivé, au ministre chargé des naturalisations, qui statue sur la demande"*.

Les indications recueillies sur 1995 et 1996 font ressortir un bilan décevant de ces dispositions. Les décisions d'irrecevabilité prises par la sous-direction des naturalisations (5 500 environ en 1996) ne résultent que dans 20 % des cas d'une saisine des préfets au titre de l'article 45. Les chiffres détaillés montrent, en outre, une extrême disparité entre les préfetures dans l'application de la "procédure allégée". Nombre d'entre elles ne paraissent pas utiliser les mesures de simplification qu'elle prévoit, en dépit des instructions rappelées par la circulaire n°95.09 du 27 avril 1995. **Ces instructions devraient en tout état de cause être renouvelées sans délais.**

Il apparaît par ailleurs que les décisions d'irrecevabilité sont prises principalement au titre des articles 21-16 à 21-20 (critère de la résidence) et de l'article 21-24 (critère de l'assimilation) ; ces deux motifs représentent ensemble 77 % du total en 1996.

La déconcentration de l'irrecevabilité permettrait d'éviter de faire remonter au niveau central des demandes de naturalisation ne remplissant pas, à l'évidence, les conditions requises. Sur certains points, sa mise en oeuvre nécessite une modification législative, afin de préciser les critères objectifs de recevabilité, alors que les textes actuels ne permettent pas d'isoler conditions de recevabilité et considérations d'opportunité. Quelques éléments de clarification sont suggérés ci-après :

- le premier critère de recevabilité est celui de la résidence en France au moment de la signature du décret, le second, celui de la pérennité de cette résidence pendant une durée déterminée (art.21-16 à 21-20) ; s'ils peuvent être qualifiés d'objectifs, il n'en sont pas moins sujets à différentes interprétations et ont donné lieu à une abondante jurisprudence ; la déconcentration de la décision devrait donc s'accompagner de directives précises en la matière, mais n'exige pas de modifications des textes ;

- le critère évoqué par l'art. 21-23 est double, objectif en ce qu'il vise certaines condamnations limitativement énumérées, subjectif en ce qu'il vise "les bonnes vie et moeurs". Il n'y aurait semble-t-il pas d'inconvénient à supprimer cette dernière exigence au niveau de la recevabilité, quitte à élargir éventuellement la liste des condamnations faisant obstacle à l'acquisition de la nationalité française et à prévoir, de façon explicite, que les pouvoirs publics dans leur appréciation en opportunité peuvent notamment se déterminer au vu de l'attitude du postulant face aux exigences de l'ordre public français ;

- le dernier critère évoqué par la loi est celui de l'assimilation ; pour permettre une appréciation plus objective, une formule telle que "s'il ne s'exprime pas de façon intelligible en français" ou "s'il ne peut accomplir seul les démarches de la vie courante" devrait être préférée lors de l'énoncé des conditions de recevabilité ; la suppression pure et simple de cette référence serait également envisageable, sous réserve que l'établissement du procès-verbal d'assimilation soit toujours prévu dans le décret, afin d'étayer la décision ministérielle en opportunité.

II.1.2.2 Les déclarations acquisitives et les manifestations de volonté.

Les manifestations de volonté et déclarations "hors mariage" ont été confiées en 1993 à 221 tribunaux d'instance spécialisés. Cette solution, globalement satisfaisante, suppose que soit maintenue la tutelle administrative du garde des sceaux. Elle mériterait cependant deux correctifs :

- transfert aux greffiers en chef (sans possibilité de délégation aux greffiers⁽¹⁾) de la réception et de l'enregistrement ; il s'agit en effet d'une décision de nature administrative n'exigeant pas l'intervention d'un magistrat ;

- transmission à l'échelon central de la décision pour prise en compte dans la mémoire centrale.

Le cas des **déclarations acquisitives à raison du mariage** est plus délicat à traiter en raison des volumes en cause, des tentatives de fraude qu'il est susceptible de provoquer, enfin des opinions divergentes exprimées tant par les membres de la mission que par les administrations centrales, quant à l'opportunité du maintien de la centralisation du pouvoir de décision.

* On peut, en premier lieu, maintenir le système actuel de **l'enregistrement centralisé**, qui comporte de nombreux **avantages** :

- il prend en compte la complexité de la décision, qui suppose une appréciation, parfois délicate, de la communauté de vie et nécessite un mode d'instruction homogène afin de respecter l'égalité de traitement des requérants ;

(1) ceci nécessite un amendement au projet de loi portant diverses dispositions relatives à la justice examiné au conseil des ministres du 19 mars 1997, la technicité de la matière justifiant que cette compétence soit réservée à des fonctionnaires de catégorie A

- l'opposition pour indignité ou défaut d'assimilation requiert un décret, qui ne peut à l'évidence être pris qu'à l'échelon central;

- la procédure actuelle ne pose pas de problème : le délai légal de 12 mois est respecté et le délai réel moyen, déjà ramené à 10 mois, devrait encore diminuer, grâce notamment à un outil informatique désormais performant ;

- la qualité juridique des décisions est assurée et les divergences entre la sous-direction des naturalisations du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et le bureau de la nationalité du ministère de la justice sur le suivi contentieux sont quantitativement négligeables;

- enfin, la centralisation permet des économies d'échelle importantes (26 agents prennent 20 000 décisions par an).

Ses **inconvénients** sont les suivants :

- le dossier est étudié deux fois alors que dans la plupart des cas la décision s'impose dès la première entrevue avec les conjoints ;

- le respect du délai légal entre la délivrance du récépissé et la notification de la décision est gravement obéré par le transfert du dossier et des résultats des enquêtes vers l'autorité centrale et le retour de la décision au niveau local pour notification à personne ;

- toute demande de pièce ou de renseignements complémentaires dans le cours de l'instruction ne peut être que tout à fait exceptionnelle, pour les mêmes raisons ;

- lorsque la décision ne s'impose pas d'évidence, la solution de facilité consiste à refuser l'enregistrement en prenant une motivation "passe-partout" (telle que : la preuve de la communauté de vie n'est pas suffisamment établie) afin de respecter les délais légaux ; mais le nombre de contentieux sur les refus d'enregistrement s'en trouve artificiellement gonflé ;

- enfin les constatations faites sur place ne trouvent qu'un écho atténué auprès de l'autorité chargée de la décision, qu'elles soient dans un sens favorable ou défavorable à l'enregistrement.

* On peut aussi envisager une **déconcentration limitée à des tribunaux d'instance départementaux**

Seuls seraient compétents, pour recevoir et enregistrer les déclarations à raison du mariage, les greffiers en chef des tribunaux d'instance situés au chef-lieu du département. Ils recevraient directement de la préfecture le résultat des vérifications imposées par la loi et établiraient eux-mêmes le procès-verbal d'assimilation simplifié. Le dossier ne serait transmis à l'échelon central que lorsque les résultats de l'enquête, diligentée par la préfecture, laisseraient supposer une indignité ou lorsqu'un défaut d'assimilation justifierait que le gouvernement fasse usage de sa faculté d'opposition par décret.

Une telle solution assurerait une technicité suffisante des personnels et un contrôle hiérarchique réel de l'application des textes et des directives par l'administration centrale.

Elle suppose certes des **aménagements textuels et structurels**, notamment :

- l'abrogation de l'art. 21.6 du code civil donnant compétence par dérogation au ministre chargé de la population ;

- le transfert aux greffiers en chef des pouvoirs actuellement dévolus à la sous-direction des naturalisations (modification de l'art 21-2 du code civil), sans possibilité de délégation au greffier⁽¹⁾

- par précaution ou pour éviter toute forclusion, la fixation du point de départ du délai imparti au gouvernement pour s'opposer aux effets de cette déclaration, non pas à la date de remise du récépissé, mais à la date de l'enregistrement.

Elle présente un certain nombre d'**avantages** :

- sa conformité aux objectifs assignés à la réforme de l'Etat, notamment la déconcentration des décisions administratives individuelles,

- le rapprochement des modes de traitement de chacun des cas d'acquisition de la nationalité française par l'expression d'une volonté individuelle, ceux-ci n'étant pas de nature différente ;

(1) cf. note p30

- l'existence d'un interlocuteur unique pour l'usager, responsable administratif parfaitement identifié et capable de lui faire connaître, en temps réel, l'évolution de son dossier et les perspectives de réponse ;

- les gains de temps issus de l'instruction, en parallèle, du certificat de nationalité française du conjoint français et de la déclaration acquisitive, de même que la suppression des temps morts existant actuellement lors de la transmission à l'échelon central pour prise de décision ;

- la prise d'une décision, certes fondée sur des motifs de droit, mais de surcroît éclairée par la connaissance acquise, à travers le procès-verbal d'assimilation et la réception du couple, de la réalité concrète de chaque dossier ;

- l'effectivité du recours hiérarchique offert à l'usager, la décision de refus étant examinée à un échelon différent de celui de la prise de décision.

Ses **inconvénients** sont les suivants :

- elle présuppose une réorganisation (resserrement sur 100 tribunaux d'instance, renforcement et redéploiement de leurs moyens),

- elle présente un risque d'inégalité de traitement,

- elle ne peut pas être totale, le décret d'opposition restant par définition centralisé.

Après en avoir débattu la mission considère que la déconcentration de l'enregistrement des déclarations par mariage sur 100 tribunaux d'instance est souhaitable mais qu'elle ne devrait être réalisée qu'à terme. En effet on ne peut sous estimer les risques que comporte l'abandon d'un système centralisé qui fonctionne désormais de façon satisfaisante. C'est pourquoi cette déconcentration ne pourra être réalisée que lorsque les tribunaux d'instance compétents en matière de nationalité auront réussi, grâce notamment à la réorganisation préconisée ci-après, à traiter à bref délai les demandes de certificats de nationalité française.

Le transfert de l'établissement du procès verbal d'assimilation de la préfecture au greffe du tribunal d'instance pourrait constituer une première étape de la mise en oeuvre de cette déconcentration, d'autant plus que cela serait perçu par l'usager comme une simplification notable de ses démarches.

II.1.2.3. Les certificats de nationalité

Le Conseil supérieur des Français de l'Etranger de même que le Médiateur de la République s'émeuvent à juste titre auprès du gouvernement des difficultés rencontrées par certains usagers pour obtenir un certificat de nationalité française, pourtant essentiel dans leur vie courante. Les médias soulignent régulièrement les dysfonctionnements de l'institution judiciaire sur ce plan.

La délivrance à tort de certificats de nationalité française à des étrangers⁽¹⁾, les délais de traitement aggravés par l’instruction des situations complexes qui ralentit d’autant la délivrance des certificats de nationalité française techniquement plus simples, les stocks existant dans les unités spécialisées pour le traitement des demandes émanant des français résidant à l’étranger, conduisent à imaginer, là encore, deux solutions :

- on peut maintenir les compétences actuelles, à condition de renforcer les services de la nationalité des juridictions d’instance les plus encombrées, d’améliorer la formation de leurs agents en termes d’accueil, de droit de la filiation et de la nationalité, d’application de la loi dans le temps et l’espace, de droit international, et d’implanter rapidement une application informatique adaptée et unifiée pour la gestion de l’ensemble des demandes ;

- on peut modifier sensiblement la répartition des compétences en maintenant au niveau local les dossiers répétitifs ne soulevant pas de difficultés techniques particulières et en confiant les cas les plus complexes à une structure centrale dotée d’un personnel hautement spécialisé.

C’est actuellement le lieu de résidence du demandeur, sans influence sur la difficulté du dossier, qui détermine la compétence territoriale. Or la complexité d’un dossier résulte davantage de la naissance à l’étranger du demandeur que de sa résidence à l’étranger. **C’est donc le critère de la naissance à l’étranger qui devrait entraîner la délivrance du certificat de nationalité française à l’échelon central, les certificats de personnes nées en France et résidant à l’étranger pouvant être délivrés par le tribunal d’instance du lieu de naissance.**

La sécurité juridique ainsi renforcée des certificats de nationalité française délivrés par une structure d’administration centrale permettrait d’envisager la conservation de leur mémoire au sein de l’unité centrale et leur consultation. Ceci simplifierait à terme les vérifications relatives à des demandes ultérieures émanant des mêmes familles et permettrait d’envisager leur mention en marge de l’acte de naissance de l’intéressé.

La mission a retenu cette deuxième solution, moins onéreuse en termes de moyens humains et de formation et plus efficace au niveau de la sécurité juridique. Sa montée en puissance pourrait être progressive.

(1) favorisée en particulier par la compétence géographique des tribunaux d’instance de la résidence du demandeur et par la difficulté de diffuser largement des directives préconisant systématiquement la levée d’acte dans certains pays connus pour le manque de fiabilité de leurs pièces d’état-civil.

II.1.3 TIRER LES CONSÉQUENCES DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

II.1.3.1 Le service central d'état-civil

Actuellement les articles 98 à 98.3 du code civil, résultant de la loi du 12 juillet 1978, imposent d'établir des actes d'état-civil pour toute personne qui acquiert la nationalité française. On peut légitimement s'interroger sur la nécessité et les avantages d'une telle "reconstruction" de l'état-civil des intéressés alors qu'une simple transcription des données existantes serait une tâche beaucoup plus légère pour le service central d'état-civil, et permettrait de réduire les délais de délivrance des actes. C'est d'ailleurs ainsi que procèdent la plupart des pays étrangers comparables au nôtre.

La mission suggère qu'une étude plus approfondie soit menée sur ce point.

II.1.3.2 Le service civil du parquet de Nantes.

La connaissance de la loi étrangère que nécessite l'appréciation de la validité des décisions juridictionnelles rendues ou des actes d'état-civil dressés à l'étranger prescrit le maintien de cette compétence nationale, très technique.

II.1.3.3. Le contentieux

Le contentieux administratif appartient aujourd'hui au seul tribunal administratif de Nantes, dans la mesure où la décision est prise par une autorité centrale ayant son siège dans son ressort. La déconcentration de l'irrecevabilité conduirait à disperser ce contentieux entre tous les tribunaux administratifs, ce qui est un risque potentiel pour l'homogénéité de la jurisprudence.

Cependant la solution qui consisterait à maintenir la totalité du contentieux de l'irrecevabilité à Nantes obligerait à une modification du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel prévoyant une spécialisation fonctionnelle qui n'existe aujourd'hui dans aucun domaine du contentieux administratif. Le nombre limité de dossiers traités et le faible risque de divergences jurisprudentielles majeures, surtout si les conditions d'irrecevabilité sont rendues objectives, permettent d'écarter une telle réforme de principe.

Le contentieux judiciaire : compte tenu de sa haute technicité, le suivi centralisé du contentieux soumis aux tribunaux de grande instance par le ministère de la justice doit être pérennisé. La seule question méritant d'être posée concerne **une plus grande spécialisation des tribunaux de grande instance compétents en la matière**. La mission considère que cette spécialisation renforcerait la technicité des magistrats compétents et favoriserait une plus grande sécurité juridique, dès l'examen en première instance. Pour autant, les volumes conséquents traités par certaines juridictions militent en faveur d'une solution mixte, avec le maintien de la compétence départementale pour Paris, Bobigny, Marseille, Nanterre et Créteil, d'une part, la spécialisation d'un tribunal de grande instance régional pour les autres cours d'appel, d'autre part.

II.2 LE RENFORCEMENT DES MOYENS

Dès à présent un certain nombre de mesures doivent être envisagées. Certaines sont indépendantes des choix qui pourraient être faits quant aux réformes de structure proposées par la mission, d'autres auront des incidences différentes selon l'option retenue.

II.2.1. LES MESURES QUI NE SONT PAS LIÉES À D'ÉVENTUELLES RÉFORMES D'ORGANISATION

La mise en oeuvre d'un accueil de qualité, dans une matière aussi technique et sensible que la nationalité suppose que soient recherchés un maillage du territoire assurant une proximité géographique suffisante entre le service public et les usagers, un aménagement des lieux garantissant l'écoulement des flux et la confidentialité des entretiens, une formation adaptée des personnels chargés d'orienter les personnes, de recevoir leurs demandes et de faciliter la constitution de leurs dossiers, enfin une meilleure information de l'usager.

II.2.1.1 Conserver une proximité géographique suffisante

La couverture actuelle du territoire, qui permet l'accueil de proximité des usagers, leur information au moins sommaire et leur orientation dans les préfectures, les tribunaux d'instance, les mairies, voire les gendarmeries, est en théorie satisfaisante.

La question qui se pose en réalité est inverse. Il s'agit de l'opportunité du maintien du maillage actuel au regard de la fiabilité des renseignements donnés ou des actes effectués.

Pour ce qui concerne la souscription des **manifestations de volonté**, réalisable dans les quatre lieux ci-dessus évoqués, on constate que préfectures et gendarmeries ne reçoivent que 5% des demandes et renvoient quasi systématiquement la population éligible au plus proche des 221 tribunaux d'instance compétents. Les mairies au contraire répondent aux sollicitations qui leur ont faites (41%) mais dans des conditions qui ne garantissent pas la régularité formelle et juridique de la manifestation de volonté.

La mission considère que la réception des manifestations de volonté par les gendarmeries pourrait être supprimée. En revanche l'accueil en mairie répond à une nécessité, démontrée par le pourcentage des souscriptions qui y sont reçues ; de même, il paraît opportun que les services des préfectures conservent et remplissent effectivement leur mission, notamment en informant le jeune étranger qui répond aux exigences légales de la double faculté qui lui est offerte de solliciter la délivrance d'un titre de séjour ou de souscrire une manifestation de volonté. **Le maintien de ce triple accueil (tribunal d'instance, préfecture, mairie) suppose cependant une formation adaptée sur laquelle on reviendra.**

Pour ce qui concerne les **naturalisations**, les attributions des services de l'Etat (préfectures et sous-préfectures) sont parfois largement déléguées aux services municipaux. S'il paraît opportun que ceux-ci constituent des relais de réception et de transmission des pièces utiles, il est en revanche particulièrement choquant de constater que cette délégation s'étend jusqu'à la rédaction du procès-verbal d'assimilation. Une telle pratique, constatée par la mission dans 3 départements, paraît très répandue. Elle est pourtant contraire à l'article 43 du décret du 30 décembre 1993 et aux directives ministérielles⁽¹⁾. Elle risque d'entraîner une rupture d'égalité, l'objectivité du constat d'assimilation n'étant pas assurée. **Elle doit donc être prohibée.**

La mission considère même que cet entretien d'assimilation, moment essentiel dont va en partie dépendre l'octroi de la naturalisation, devrait à terme être mené par une structure collégiale pour garantir sa neutralité et son objectivité.

II.2.1.2. Assurer un aménagement des postes d'accueil garantissant l'écoulement des flux, la sécurité et la confidentialité des entretiens.

Nombre des préfectures visitées et quelques tribunaux disposent d'une organisation mobilière et immobilière adaptée aux exigences de l'accueil en nombre des visiteurs, qui favorise le calme et la confidentialité des entretiens. Reste que la plupart des lieux d'accueil du public mériteraient d'être aménagés et repensés pour permettre la réception, dans des conditions de dignité suffisante, des candidats à l'acquisition de la nationalité ou des demandeurs de certificat de nationalité française.

En particulier, il est indispensable que l'entretien préalable au procès verbal d'assimilation ait lieu ailleurs qu'au guichet. Les incidents relatés dans la presse locale et nationale qui ont émaillé récemment le fonctionnement du service de la nationalité du tribunal d'instance de Rouen n'auraient sans doute pas eu la résonance et l'impact constatés si les deux fonctionnaires affectés à ce service ne partageaient pas le bureau dans lequel sont reçus les demandeurs, sans qu'aucune séparation, même symbolique, ne permette de satisfaire aux exigences de distance et de discrétion de ce type d'entretien.

L'aménagement des lieux d'accueil constitue une priorité dont il devra être tenu compte dans la répartition des financements d'accompagnement de la réforme de l'Etat

A moyens constants, la mise en oeuvre systématique d'un système de **rendez-vous**, pourvu qu'ils soient prévus à **dates rapprochées** et susceptibles d'être pris par téléphone, constituerait déjà une amélioration notable.

La mission n'écarte pas l'idée que, dans de nombreux cas, une plus grande implication de la hiérarchie soit de nature à apporter des améliorations modestes mais sensibles.

(1) circulaire DPM n° 95-09 du 27 avril 1995 (page 15)

II.2.1.3. Promouvoir une formation adaptée et polyvalente des fonctionnaires

L'accueil, l'orientation et l'information du public, constituent une tâche délicate et complexe.

Certes des efforts de formation ont été entrepris tant au niveau des préfectures que des juridictions d'instance. Ils méritent d'être poursuivis et développés.

Constatant que l'usager, peu ou mal informé des compétences dévolues à chaque administration, s'adresse indifféremment à l'une ou à l'autre pour solliciter sa "*nationalisation*", la mission estime qu'au delà de la diffusion des formations techniques spécifiques à chacune des deux filières d'acquisition et à la preuve de la nationalité française, il conviendrait de mettre en place des **formations communes** destinées aux personnels d'accueil des préfectures et des tribunaux d'instance. Parallèlement un mémento d'accueil commun devrait être élaboré. Par ailleurs, des "**carrefours professionnels**" devraient permettre aux personnels appartenant aux administrations compétentes en matière de nationalité de se rencontrer périodiquement et d'échanger leurs expériences.

Des initiatives de ce type, qui contribueraient au renforcement de la cohésion interservices et de la compréhension des contraintes et des apports des divers partenaires, pourraient être lancées sans tarder. Elles ne nécessitent en effet qu'un minimum de bonne volonté de la part des différents responsables ministériels, qui ont fait connaître leur accord de principe à l'occasion de leurs entretiens avec la mission.

La création d'un service central de la nationalité unifié faciliterait à l'évidence cette démarche commune de même qu'elle favoriserait l'émergence d'une doctrine et d'une pédagogie globales.

II.2.1.4. Favoriser une information plus précise de l'usager

En vue de l'information du public, il y a lieu, compte tenu de la faiblesse des moyens mis en oeuvre dans la plupart des sites observés, de développer plusieurs instruments de communication.

En premier lieu, plutôt que de laisser à chaque unité le soin de réinventer ses propres documents, **les ministères concernés devraient s'attacher à concevoir et à diffuser quelques dépliants standardisés d'information** sur les droits et obligations, les démarches et les pièces à fournir pour chaque type de procédure. Il devrait s'agir de documents simples et lisibles, mis au point après consultation d'un échantillon de praticiens de terrain, et qui faciliteraient par ailleurs l'harmonisation des pratiques administratives.

L'utilisation de supports modernes d'information doit être appréciée au cas par cas, en fonction de leur coût au regard de leur utilité réelle pour l'usager. Certaines unités ont mis en place des serveurs vocaux ou des systèmes de renseignements téléphoniques. Les services centraux pourraient faire remonter les expériences réussies et en diffuser les résultats dans l'ensemble des réseaux, notamment à l'occasion des carrefours professionnels préconisés plus haut.

II.2.1.5. Agir sur le volume et la présentation des certificats de nationalité française

En premier lieu, il faut rappeler aux préfetures et aux consulats qu'un certain nombre de situations, déjà précisées dans les circulaires qui leur ont été antérieurement adressées, n'exigent pas la présentation d'un certificat de nationalité française. Ces directives devront être systématiquement communiquées aux mairies lorsqu'elles se voient déléguer la réception des demandes de renouvellement de cartes nationales d'identité.

Les autres administrations seront également destinataires de directives similaires destinées à éviter notamment que ne soit exigée la production d'un certificat de nationalité française dès l'inscription à un concours administratif (les candidats reçus, moins nombreux, auront seuls l'obligation de prouver leur nationalité française) ou lors de la liquidation des droits à la retraite d'un fonctionnaire (la possession d'état est, dans ce dernier cas, évidente).

Enfin, il conviendrait d'agir également auprès des organismes de sécurité sociale ou de formation pour limiter leurs exigences en ce domaine.

Pour ce qui concerne la présentation des demandes de certificats de nationalité française transitant par les consulats et leur pré-instruction par ces derniers, la mission a mis au point un formulaire⁽¹⁾, validé tant par le consulat général de France à Tunis que par le service de la nationalité de Paris-Ferrus, destiné d'une part à harmoniser la présentation des demandes transmises par les services consulaires, d'autre part à permettre à ces derniers de formaliser leur avis sur la situation juridique du réclamant et sur l'authenticité apparente des actes d'état-civil produits à l'appui de sa demande, ce qui allégera la tâche des tribunaux d'instance compétents.

II.2.2. MESURES INFLUENCÉES PAR LES RÉFORMES DE STRUCTURES ÉVENTUELLES

II.2.2.1. Des systèmes informatiques adaptés et compatibles

La centralisation de la mémoire des acquisitions de la nationalité française

La création d'un service central unique est de nature à apporter sans délai une réponse à cette question.

Mais, même en l'absence d'un service unique de la nationalité, il convient d'appliquer rapidement l'article 34 du décret du 30 décembre 1993 et de désigner une autorité centrale responsable.

(1) joint en annexe 9

La mission estime que les enjeux d'une mémoire centralisée exigent une mise en oeuvre rapide. Il appartient donc, en l'absence de ce service central unique, aux cabinets des deux ministres d'examiner avec leurs services respectifs les voies et moyens pour y parvenir et, en premier lieu, de faire expertiser le coût et la faisabilité :

- soit d'une application informatique "Justice" permettant de centraliser les données émanant des 222 centres de décision et de se connecter sur les informations du fichier de la sous-direction des naturalisations ;

- soit d'une application informatique utilisant la base de données disponible à la sous-direction des naturalisations, qui serait aménagée pour accueillir l'archivage central des décisions prises par les services judiciaires.

Au vu de ces éléments, les deux départements ministériels pourraient inscrire ce projet dans leurs priorités budgétaires, envisager entre eux une convention de financement et d'utilisation de cet outil, et solliciter le cas échéant un concours financier au titre de la réforme de l'Etat.

Une expertise technique des systèmes informatiques

Quelles que soient les réformes retenues, la diversité des systèmes informatiques nécessitera une expertise technique afin de faire l'inventaire de l'existant, d'identifier les zones de double saisie, de faire des propositions en vue de leur suppression, de veiller à ce que les applications en cours de création (NATI) ou de rénovation (ALFA) soient au moins compatibles avec le logiciel de la sous-direction des naturalisations.

La création d'un réseau télématique de suivi de l'avancement des dossiers

Dans le cadre ci-dessus, ou par une démarche spécifique, il y aurait lieu en outre de travailler à la constitution d'un réseau télématique entre la sous-direction des naturalisations, les préfectures et les tribunaux d'instance en vue de permettre aux différents services qui concourent à l'instruction de connaître en temps réel l'état d'avancement des dossiers à l'échelon central. Des travaux préparatoires à la mise en place de ces serveurs de consultation viennent d'ailleurs d'être lancés à la sous-direction des naturalisations.

La mise en oeuvre de la "déconcentration fonctionnelle" des naturalisations rendra moins utile cette application pour les relations avec les préfectures qui seront reliées à la base de données. Par contre, son utilité pour les tribunaux d'instance restera entière.

II.2.2.2. Des ajustements des moyens en personnel

* Observations générales

Conformément à son cahier des charges, la mission s'est efforcée de *"se prononcer sur l'adéquation des structures, des procédures, des effectifs et des moyens budgétaires aux objectifs poursuivis"*. Elle a considéré que la discussion sur l'affectation des effectifs et des moyens budgétaires devait prendre en compte **trois éléments principaux** :

- le diagnostic sur l'insuffisance globale des moyens dans le cadre du dispositif actuel ;
- les incidences, en termes de moyens nécessaires aux services concernés, des mesures d'organisation ou de déconcentration préconisées par le rapport ;
- la nécessité de consacrer en priorité les éventuels renforcements de moyens à la résorption rapide des stocks, compte tenu des contraintes budgétaires liées à la politique gouvernementale de réduction des déficits publics.

S'agissant des moyens, **la question principale concerne les ajustements d'effectifs**. Certains renforcements nets apparaissent inévitables, même si plusieurs propositions de la mission peuvent en réduire le volume par des économies d'échelle ou des redéploiements de personnel.

Sur ce point, la mission ne pouvait que proposer des évaluations, pour au moins deux raisons :

- **le caractère nécessairement indicatif, au plan global, des effectifs actuellement affectés aux fonctions "nationalité" dans les services déconcentrés** (préfectures et tribunaux d'instance) ; en effet leur non individualisation au sein de ces structures rend aléatoire tout raisonnement en termes de pourcentage d'évolution ou de ratio de rapprochement entre objectifs de production et moyens en personnel de ces unités ;
- **la difficulté de mesurer dès à présent l'impact des différents scénarios alternatifs d'attribution de compétences**, au niveau central et aux échelons déconcentrés ; celle-ci conduit à préconiser que les administrations concernées fassent procéder à des études ponctuelles sur les volumes de charges et la ventilation des moyens, lorsque le Gouvernement aura arbitré entre les principales options d'organisation du dispositif.

En tout état de cause, il va de soi que, dans l'hypothèse où ces arbitrages se traduiraient par des transferts d'attributions entre les services, il y aurait lieu de prévoir une période transitoire afin d'organiser dans des conditions convenables pour les services -et non préjudiciables à l'usager- les réaffectations correspondantes des moyens.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la mission a néanmoins cherché à estimer les moyens en personnel qui seraient rendus nécessaires par :

- la réduction significative des délais en matière de naturalisation tout au long de la chaîne de traitement (préfectures, sous-direction des naturalisations, service central d'état-civil) ;
- le transfert éventuel à 100 tribunaux d'instance de l'enregistrement des déclarations au titre du mariage ;
- le désengorgement de certains services de délivrance des certificats de nationalité française.

En revanche, il lui a paru impossible d'évaluer, même de façon approximative, les moyens complémentaires en personnel qui seraient nécessaires pour mettre en oeuvre dans de meilleures conditions qu'aujourd'hui une politique moderne d'accueil et d'information de l'utilisateur.

*** Les moyens nécessaires à la réduction significative des délais de naturalisation**

La mission première des services en charge des étrangers au titre de l'acquisition de la nationalité française consiste à **produire des décisions dans des délais raisonnables**, en veillant à leur qualité juridique au regard des textes législatifs et réglementaires qui les régissent et de l'évolution de la jurisprudence.

En cette matière la résorption des stocks des préfectures et de la sous-direction des naturalisations constitue la première priorité, car elle est le préalable obligé pour revenir à une gestion des flux dans des délais convenables.

Pour y parvenir, un **renforcement** des effectifs de certains services préfectoraux et de la sous-direction des naturalisations apparaît **inéluctable**. L'accroissement sensible du nombre annuel de dossiers traités qui en résulterait aurait, en aval, une incidence sur la charge de travail du service central d'état-civil qui devrait être également prise en compte.

Au niveau des préfectures

Suivant les hypothèses retenues quant aux critères de sélection des préfectures qui devraient faire l'objet d'un renforcement, et quant au planning retenu pour la résorption des stocks les besoins varient dans une fourchette de 1 à 6⁽¹⁾.

(1) cf. note et tableaux en annexe 10

Bien que l'optimum eût été de pouvoir traiter les dossiers dans un délai maximum de 6 mois (ce qui impliquerait une cinquantaine d'emplois supplémentaires), la mission préconise au minimum la solution consistant à renforcer les moyens humains dans la vingtaine de préfectures qui enregistrent des stocks supérieurs à 500 dossiers et qui affichent des délais de transmission à la sous-direction des naturalisations supérieurs à 12 mois. Sur la base de la combinaison de ces deux critères, les effectifs nécessaires au renforcement des services préfectoraux traitant des naturalisations peuvent être estimés à **26 agents** afin de résorber sur trois ans les stocks de ces 20 préfectures, qui représentent 43 % de l'ensemble des stocks.

Encore convient-il de souligner que ce renforcement des effectifs des préfectures ne prend pas en compte les moyens humains qui seraient à prévoir pour que, comme le recommande fortement la mission, tous les procès-verbaux d'assimilation soient établis par des agents de l'Etat. La situation étant très variable d'un département à l'autre, seule une étude exhaustive (que la mission n'était pas en mesure de conduire dans le temps imparti) permettra d'évaluer les incidences de cette recommandation. Les emplois créés pour la résorption des stocks devront être redéployés à cette fin.

La quasi totalité des préfectures disposant d'effectifs réels inférieurs aux effectifs de référence, (notamment pour les catégories C), **il serait vain d'espérer, à dispositif constant, pourvoir ces emplois par des redéploiements internes**, dans la mesure où l'amélioration des délais en matière de naturalisation se ferait au détriment d'autres missions tout aussi importantes (répartition des dotations aux collectivités, contrôle budgétaire, contrôle de légalité, délivrance des titres...).

Au niveau de la sous-direction des naturalisations, le renforcement de **19 agents** demandé par la lettre des ministres du 5 décembre 1996 est associé à la programmation de réduction des stocks et des délais⁽¹⁾.

Cette évaluation, qui vise à **réduire de moitié en 3 ans les délais moyens** observés à la sous-direction des naturalisations, **pour les ramener de près d'un an à 6 mois**, a sa logique interne au regard des standards de production des effectifs actuels du bureau des naturalisations (46 agents ETP, soit 27 rédacteurs, 10 réviseurs et 9 autres personnels). Elle s'inscrit cependant dans le cadre du maintien à l'identique du dispositif actuel, et ne prend pas en compte les effets de la "**déconcentration fonctionnelle**" préconisée par le rapport, qui ne pourront être pleinement appréciés qu'à la lumière de l'évaluation recommandée plus haut (cf. II-1-2-1).

La mission juge indispensable de **mettre en oeuvre très rapidement un "plan de rattrapage"** destiné à résorber les stocks et à réduire de façon significative les délais de naturalisation.

(1) cf. **Annexe 7 précitée**

Ce "plan de rattrapage" impliquerait un ajustement temporaire des effectifs des services préfectoraux et de la sous-direction des naturalisations évalué au total à **45 agents** (26 + 19), dans l'hypothèse où la proposition de "déconcentration fonctionnelle" ne serait pas retenue.

Dans le cas inverse, la question se poserait en d'autres termes puisque, en fonction des départements retenus lors de la première étape de "déconcentration fonctionnelle", une partie des 27 "rédacteurs-instructeurs" de la sous-direction des naturalisations pourrait être affectée à la résorption de son stock et à la révision des dossiers instruits par les préfetures. Toutefois, la mise en oeuvre de la "déconcentration fonctionnelle" pouvant demander du temps, la mission est consciente de la nécessité, pour commencer sans délai la résorption des stocks, d'affecter dans l'immédiat à la sous-direction des naturalisations une dizaine d'agents temporaires sur les 19 proposés ci-dessus. Après évaluation de la "déconcentration fonctionnelle", la libération progressive des charges d'instruction pourrait permettre au bureau des naturalisations de procéder à de nouveaux redéploiements internes en vue d'achever la résorption de ses stocks.

Il n'appartient pas à la mission de discuter des modalités techniques et budgétaires de ce renforcement (création nette d'emplois budgétaires, dégel de postes gelés, utilisation de crédits de vacances,...), ni des gages éventuels en vue de financer les dépenses qui en résultent (par exemple la réévaluation des droits de sceau...). Les négociations avec le ministère du budget seront à mener, le moment venu, par le ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et par le ministère de l'intérieur.

En revanche elle suggère que ces renforcements soient associés à une programmation des objectifs assortie d'un suivi d'exécution rigoureux des résultats obtenus au regard des moyens mis en oeuvre.

Il conviendra de mesurer l'impact de l'accroissement du volume annuel d'instruction à la sous-direction des naturalisations sur les services situés en aval de la décision.

La question intéresse principalement **le service central d'état civil**.

En effet, les actes des "naturalisés", dont la création est actuellement liée à la parution du décret et ne peut être différée, sont établis au rythme des décisions que la sous-direction des naturalisations transmet au service central d'état civil. Le retard n'est pas entièrement évité, mais il n'est aujourd'hui qu'intermittent et reste aussi limité que possible. Le stock de dossiers en attente dans ce service **n'excède à aucun moment un chiffre de 3 000 à 3 500**, ce qui représente, par rapport au flux normal, un décalage **d'environ deux semaines**, soit un retard d'environ deux décrets.

Le "lissage" de ce stock intermittent et la réduction du délai d'établissement des actes, qui est d'environ trois mois, impliquent à la fois un léger renfort en personnels (un rédacteur supplémentaire de catégorie B, ainsi que deux agents d'exécution de catégorie C) et une amélioration de l'outil informatique (élargissement du nombre de données pouvant être saisies, automatisation de l'établissement des livrets de famille, possibilité de frappe simultanée sur plusieurs postes, emploi de l'informatique par les rédacteurs).

En revanche, il va de soi que cet ajustement des moyens s'avérerait tout à fait insuffisant au cas où, la sous-direction des naturalisations se voyant attribuer, d'une manière ou de l'autre, la possibilité de résorber son propre stock, le nombre des dossiers transmis au service central d'état civil s'établirait à un niveau sensiblement plus élevé qu'à présent. Sauf à déplacer la difficulté d'un maillon de la chaîne à l'autre, toute augmentation des capacités de traitement existant en amont devrait être nécessairement accompagnée d'une adaptation corrélative des moyens situés en aval. **Dans l'hypothèse sur laquelle se fonde le plan de rattrapage proposé plus haut, l'ajustement à opérer au niveau du service central d'état civil devrait être porté à 7 agents au total (4 à 5 rédacteurs et 2 ou 3 agents d'exécution).**

Pour mémoire, la mission observe enfin que l'accroissement du nombre annuel de décisions rendues consécutif à la mise en oeuvre du "plan de rattrapage" devrait avoir aussi, toutes choses égales par ailleurs, une incidence sur la charge de travail du **Tribunal administratif de Nantes**.

*** Les effectifs liés à la modification éventuelle du dispositif actuel en matière de déclarations au titre du mariage**

Le dispositif actuel se présente comme suit :

- **au niveau central**, l'instruction et la décision sont assurés par un bureau de la sous-direction des naturalisations, qui fonctionne avec 26 agents en équivalent temps plein (dont 11 rédacteurs et 5 réviseurs) ;

- **au niveau déconcentré**, la collecte des pièces du dossier est assurée par les 221 tribunaux d'instance compétents, tandis que les services préfectoraux prennent en charge les enquêtes et établissent les procès verbaux d'assimilation, sans qu'il soit possible de mesurer les effectifs en équivalent temps plein affectés à ces tâches dans les différentes unités.

Dans l'hypothèse d'une déconcentration de l'instruction et de la décision au profit d'une centaine de tribunaux d'instance, ces derniers devraient bénéficier d'un renfort qui pourrait être obtenu par **redéploiements de postes** émanant :

- **en partie de la sous-direction des naturalisations**, qui conserverait néanmoins ses attributions en matière de décret d'opposition et de mémoire centralisée des décisions et par conséquent devrait laisser quelques agents sur ce domaine ;

- **en partie des tribunaux d'instance** qui n'auraient plus à traiter de ces déclarations.

La mission n'a pas été en mesure de chiffrer avec précision et dans les délais impartis les besoins en effectifs de chacune des juridictions concernées par les transferts envisagés, qu'il s'agisse du pouvoir d'enregistrement des déclarations ou de l'établissement du procès-verbal d'assimilation par des fonctionnaires du greffe. Une étude complémentaire devrait être menée par l'administration centrale du ministère de la justice, si le gouvernement décidait de déconcentrer cette procédure.

Toutefois, il paraît évident que la déconcentration de l'enregistrement nécessitera au moins 20 emplois. Les statistiques des souscriptions des déclarations acquiesitives à raison du mariage fournies par le ministère de la justice permettent cependant d'observer qu'en l'état, 28 tribunaux d'instance reçoivent déjà plus de 160 déclarations de ce type, Marseille, Paris 13° et Toulouse dépassant même les 300 souscriptions chacun. En agrégeant les chiffres au niveau départemental et en excluant des regroupements de compétence envisagés les tribunaux d'instance de Paris, des Hauts de Seine, du Val de Marne, des Yvelines et du Val d'Oise (qui cumulent entre 700 et 1.000 souscriptions annuelles), des personnels supplémentaires devraient être affectés dans certaines de ces juridictions, mais aussi en priorité à Marseille (600 souscriptions départementales) - à moins que, dans le même temps, cette juridiction ne soit déchargée de l'établissement des certificats de nationalité demandés par les Français résidant en Tunisie et dans l'ancien ressort de la cour d'appel d'Alger -, à Lille et Evry (550 souscriptions environ), Grenoble et Lyon (400), Toulouse, Nice, Melun, Paris 13° et Colmar (plus de 300)⁽¹⁾.

Enfin toutes les indications qui précèdent ne prennent pas en compte la couverture de l'insuffisance des moyens du **service central d'état civil**, au regard des 55.000 dossiers aujourd'hui non traités de demandes d'établissement d'actes d'état civil émanant de "déclarants".

La résorption de ce stock nécessiterait, dans l'hypothèse où l'opération serait étalée sur une durée de trois ans, un apport complémentaire en personnels de **6 agents** (4 rédacteurs et 2 agents d'exécution). Pour souhaitable qu'elle soit, cette remise à niveau, entièrement justifiée dans son principe puisqu'elle permettrait d'aligner les conditions d'établissement de l'état civil des "déclarants" sur celles dont bénéficient les "naturalisés" (obtention immédiate et non plus différée), ne répond pas cependant à un besoin aussi avéré. En revanche, la conjonction entre une demande actuelle d'actes d'état civil toujours plus forte (en raison notamment de la carte d'identité sécurisée, de la carte de santé numérisée) et l'existence d'un stock non traité en croissance continue et donc lourd de demandes latentes crée une situation qui est de plus en plus difficilement maîtrisable. A ce seul titre, **un renforcement plus limité mais cependant progressif des moyens du service central d'état civil apparaît nécessaire**⁽²⁾.

(1) cf. annexe 11

(2) l'éventuel remplacement de la reconstitution des actes d'état civil par une simple transcription serait de nature à réduire ce besoin

*** Les mesures associées à la nouvelle répartition des tâches recommandée en matière de délivrance des certificats de nationalité française**

La création d'un service de la nationalité chargé de la délivrance des certificats de nationalité française aux Français nés à l'étranger

En partant de l'hypothèse que les certificats de nationalité française délivrés aux personnes nées à l'étranger représentent environ 15% des demandes reçues annuellement par l'ensemble des juridictions d'instance, hypothèse qu'il conviendra de vérifier par des sondages adéquats, le service central chargé de cette activité devrait traiter un flux annuel de l'ordre de 39.000 certificats de nationalité française.

La mise en place d'un tel service suppose donc, à raison de 75 minutes par document⁽¹⁾ **la constitution d'une équipe permanente de 28 fonctionnaires spécialisés.** Cet effectif devrait en réalité être légèrement supérieur, pour tenir compte du rôle de conseil que joue actuellement le bureau de la nationalité du ministère de la justice auprès des juridictions d'instance qui le sollicitent en face de situations dont l'appréciation, au regard de la nationalité, est délicate. Une telle mission est en effet destinée à s'intégrer dans les attributions que pourrait recevoir un service central de la nationalité unifié ou, à défaut, le service central de la délivrance des certificats de nationalité française aux Français nés hors de France.

Ceci étant, cette équipe pourrait être constituée, sans création significative de postes, d'une part par prélèvement sur les effectifs du bureau de la nationalité, d'autre part par redéploiement des moyens dont disposent les juridictions ou services actuellement chargés de la délivrance des certificats de nationalité française aux Français résidant à l'étranger.

La résorption des stocks existants

Il convient aussi d'apurer la situation actuelle pour permettre un fonctionnement fluide du service ainsi créé.

Les stocks représentaient, au 1^{er} janvier 1997, 13.224 dossiers au service de la nationalité de Paris-Ferrus, 1849 dossiers au tribunal d'instance de Bordeaux, 2532 à Marseille, 1290 à Montpellier, 2531 à Nîmes, 3750 à St Denis de la Réunion, soit au total 25.176 demandes non traitées. La résorption de ces stocks en un an suppose un apport de personnel temporaire de **19 agents sur 18 mois**, pour tenir compte du temps de formation et de la période de rodage nécessaires.

(1) temps moyen évalué pour le traitement d'un certificat de nationalité française complexe

Ayant pu observer, lors de ses visites, l'adéquation de la formation universitaire des étudiants en droit et l'intérêt de leur affectation, encore trop peu développée, dans les services de la nationalité, la mission recommande que les juridictions et services ci-dessus visés bénéficient au plus vite d'un nombre d'assistants de justice adapté à leur encombrement actuel, ou, à défaut, d'un nombre équivalent de juristes, appelés du contingent volontaires pour effectuer un service civil auprès des juridictions de l'ordre judiciaire.

La situation actuelle du service civil du parquet de Nantes (16 000 demandes de rectification d'état civil en attente de traitement, les plus anciennes remontant à juin 1992) ne permet pas d'espérer un apurement total des stocks avant 4 ans, malgré l'augmentation récente de ses effectifs et l'affectation de 10 assistants de justice, en avril 1996. Pour réduire de moitié le délai de remise à niveau du service, il conviendrait de prévoir un **doublement du personnel contractuel, ainsi que l'encadrement nécessaire**, estimé par le procureur de la République à un magistrat et un fonctionnaire supplémentaires. Ceci supposerait, en outre, une extension de la superficie des locaux qui n'est réalisable qu'au prix de la location d'une annexe ou d'un nouveau déménagement du service.

** Au total la mission recommande que les différents services chargés des questions de nationalité bénéficient des renforcements suivants :*

- Pour les naturalisations : 26 à 51 agents dans les préfectures, 10 à 19 agents à la sous-direction des naturalisations ⁽¹⁾ et 7 agents au service central d'état civil, soit au total 43 à 77 agents ; il s'agit pour partie d'un renforcement temporaire sur 3 ans pour résorber les stocks ;

- Pour les déclarations par mariage : dans l'hypothèse de la déconcentration au niveau départemental, une vingtaine d'agents à affecter dans les tribunaux d'instance les plus concernés en volume, par redéploiement partiel de la sous-direction des naturalisations ou par création de postes ; redéploiement de personnel entre les différentes juridictions pour tenir compte des transferts de tâche internes au ministère de la justice ; renforcement progressif du service central d'état civil à hauteur de 6 agents ; création ou transfert des emplois équivalents dans l'hypothèse du transfert des préfectures vers les tribunaux d'instance de l'établissement des procès-verbaux d'assimilation ;

- Pour les certificats de nationalité française : apport de 19 agents temporaires pendant 18 mois pour résorber les stocks des tribunaux d'instance actuellement compétents pour les demandeurs résidant à l'étranger et constitution par redéploiement d'un service central compétent pour les demandeurs nés à l'étranger (28 agents) ;

- Pour le service civil du Parquet de Nantes : affectation temporaire de 10 assistants de justice supplémentaires encadrés par un magistrat et un greffier.

(1) selon que la déconcentration fonctionnelle sera ou non retenue

CONCLUSION

Les étrangers sont de plus en plus nombreux à souhaiter acquérir la nationalité française puis, lorsqu'ils l'ont obtenue, à solliciter, comme nombre de nos concitoyens, les preuves de leur appartenance à la communauté nationale.

Face à cette évolution les administrations concernées ne répondent généralement pas aux sollicitations des usagers dans des délais raisonnables et perçus comme tels ainsi que dans des conditions de sécurité suffisantes qui excluraient le soupçon mais aussi la fraude.

Les raisons de ce constat résident dans :

- l'inadaptation quantitative des moyens des différents services de l'Etat chargés de la nationalité ;
- les procédures complexes et enchevêtrées qui favorisent la dispersion, voire la dilution, des responsabilités ministérielles ;
- les niveaux territoriaux différents suivant la nature de la décision, plus pour des raisons matérielles que par un choix raisonné.

Les modifications procédurales intervenues il y a quatre ans, n'ont pas contribué, tant s'en faut, à clarifier le dispositif.

Il aurait fallu, pour cela, que toutes les conséquences de la logique duale qui les inspirait soient tirées, que l'autorité centrale chargée de conserver la mémoire de l'ensemble des décisions prises dans ce domaine soit désignée, et que les deux ministères décisionnaires recherchent, avec une volonté plus affirmée d'aboutir, un accord sur les modalités d'alimentation et de fonctionnement de ce fichier commun.

Le moment paraît donc venu d'accroître la lisibilité, la simplicité et la cohérence des circuits administratifs, sans entamer la sécurité juridique indispensable de ces procédures afin de mieux satisfaire les exigences légitimes du public.

L'organisation d'un service public de qualité, implique, structurellement et en premier lieu, soit la création d'un service central unique de la nationalité placé sous l'autorité du garde des sceaux, chargé de l'ensemble des missions actuellement dévolues, d'une part à la direction de la population et des migrations du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, d'autre part à la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, soit un service central de l'acquisition de la nationalité placé sous l'autorité du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. Son rattachement à l'un ou l'autre de ces ministères relève, en définitive, de l'arbitrage gouvernemental, en fonction de l'approche qui sera privilégiée par les pouvoirs publics, la mission étant demeurée partagée sur l'orientation à préconiser. Mais, quelle que soit la solution retenue, ce service central doit conserver la qualité de centre de responsabilité qui est actuellement celle de la sous-direction des naturalisations et pourrait bénéficier du statut de "service à compétence nationale" pour l'ensemble de ses missions opérationnelles.

L'amélioration du service public passe ensuite par une déconcentration "fonctionnelle" de l'instruction des demandes de naturalisation, par une déconcentration des décisions d'irrecevabilité, par une centralisation partielle du dispositif de délivrance des certificats de nationalité, ainsi que, à terme, par une déconcentration limitée à l'enregistrement des déclarations acquisitives par mariage.

Des conditions d'accueil satisfaisantes, l'orientation rapide de l'utilisateur et son information plus précise constituent, indépendamment même de ces réformes de structure et de procédure, des objectifs de première urgence. Ceci suppose une formation adaptée et décloisonnée des personnels administratifs de même que la mise en place d'outils informatiques performants et compatibles entre eux, capables notamment de reconstituer cette mémoire unique des décisions acquisitives qui fait cruellement défaut.

Mais les améliorations attendues de ces différentes réformes ne pourront être atteintes que si des moyens adéquats sont alloués aux services les plus encombrés, à la fois par un recrutement temporaire de personnel non titulaire, pour leur permettre de résorber les stocks accumulés, et, de façon plus pérenne mais essentiellement par un déploiement des moyens déjà existants, pour leur permettre d'assumer la plénitude de leurs attributions et de satisfaire aux exigences du principe de l'égalité de traitement (les tableaux ci-après récapitulent l'ensemble des mesures proposées et leur modalités d'application).

Telles sont, pour l'essentiel, les conditions de mise en oeuvre, dans le domaine sensible et technique de la nationalité, des objectifs majeurs de la réforme de l'Etat. Les mesures proposées par la mission et leurs modalités d'application ainsi que les ajustements de moyens en personnels nécessaires font l'objet des tableaux récapitulatifs ci-après. Leur réalisation permettrait de mieux se conformer à l'esprit des dispositions contenues dans l'article 15 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, selon lesquelles *"nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité"*.

MODALITÉS D'APPLICATION	TEXTE A PRENDRE OU A MODIFIER
<p>Créage politique du Premier ministre puis s d'organisation</p> <p>n de la S/D Nat. et du Bureau Nationalité</p> <p>constitution d'un service central d'acquisition de ationalité</p> <p>sfert aux préfets des compétences des T.I. res déclarations et manifestations de volonté)</p>	<p>Décret en CE et en conseil des ministres fixant les attributions du ministre de la justice</p> <p>Modification des art. 21-9, 26, 26-1, 26-2 et 26-3 du Code Civil Modification des art. 1, 2, 5, 6, 10, 15 et 29 du décret n° 93-1362 du 30.12.1993</p>
<p>stitution d'une équipe centrale</p>	<p>Décret en CE et CM dérogatoire au Décret du 15.01.1997</p> <p>Circulaire MATVI/Intérieur</p> <p>Circulaire pour rappeler l'article 45 du décret n° 93-1362 du 30.12.1993 Modification des art. 21-23 et 21-24 du Code Civil</p> <p>Modification art. 26 et suivants du Code Civil Amendement au projet de loi portant diverses dispositions relatives à la justice examiné en CM du 19.03.1997</p> <p>Arrêté d'application de l'art. 34 du décret n° 93-1362 du 30.12.1993 et circulaire</p> <p>Décret en CE et CM dérogatoire au Décret du 15.01.1997</p> <p>Modification de l'art. 21-2 du Code Civil Modification du décret n° 93-1362 du 30.12.1993 et de l'art. R 321-31 du Code de l'organisation judiciaire</p> <p>Modification de l'art. 15 du décret n° 93-1362 du 30.12.1993</p> <p>Modification art. 31 du Code Civil Modification du décret n° 93-1360 du 30.12.1993 Instructions ministérielles</p>
<p>du remplacement de la reconstitution de l'état ar une simple transcription des actes gers</p>	<p>Modification du Code de l'organisation judiciaire Fixation par décret de la liste des TGI spécialisés</p> <p>Etude préalable à une éventuelle modification des art. 98 et suivants du Code Civil</p>

MODALITÉS D'APPLICATION	TEXTE A PRENDRE OU A MODIFIER
	<p>Modification de l'art. 1er du décret n° 93-1362 du 30.12.1993</p> <p>Rappel par circulaire aux préfets de l'art. 43 du décret n° 93-1362 du 30.12.1993 et des directives de la circulaire DPM n° 95-09 du 27.04.1995</p>
des administratives et affectation de crédits	
ives ministérielles	
ives et correspondances ministérielles	
aire du MAE pour l'utilisation du formulaire sé par la mission	
rtation MATVI/Justice	Arrêté interministériel prévu par l'art. 34 du décret n° 93-1362 du 30.12.1993
rtation interministérielle	
rtation interministérielle	
bleau récapitulatif suivant	

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES AJUSTEMENTS DE MOYENS EN PERSONNELS PROPOSÉS PAR LA MISSION

OBJECTIFS	NIVEAU CENTRAL			NIVEAU LOCAL			TOTAL	
	S.D Nat	Justice	SCEC	PREF	T.I.	Parquet civil Nantes	Minimum	Maximum
1. Réduction des délais de naturalisation								
- minimum	10		7	26			43	
- maximum	19 (1)		7	51				77
2. Déclarations au titre du mariage								
- déconcentration éventuelle (2)	-20				+20		"	"
- ajustements SCEC (3)			6					6
- transfert PV d'assimilation (4)			"		"		"	"
3. Délivrance des CNF								
- constitution équipe centrale (5)		(28)					(28)	(28)
- résorption des stocks (6)					19		19	19
4. Renforcement du service civil du parquet de Nantes (7)						12	12	12

Observations :

- (1) hors incidence de la "déconcentration fonctionnelle" dans les préfectures
- (2) la mesure induirait un besoin net d'une vingtaine d'agents dans les tribunaux d'instance départementaux, à couvrir soit par création d'emplois, soit par redéploiement partiel des effectifs de la S/D des Naturalisations
- (3) ajustement maximal en vue de résorber les stocks en 3 ans
- (4) cette hypothèse de transfert de charges des préfectures vers les tribunaux d'instance implique la création ou le transfert des emplois équivalents (non chiffrés)
- (5) par redéploiement interne au ministère de la Justice
- (6) renforcement temporaire pendant 18 mois
- (7) soit 10 assistants de justice, 1 magistrat et 1 fonctionnaire

LISTE DES ANNEXES

1. Fiche rappelant les propositions du rapport conjoint des inspections générales de 1992 et les suites qui lui ont été données
2. Tableau statistique sur les bénéficiaires des procédures d'acquisition de la nationalité française (1991 à 1995)
3. Tableau de gestion (S/D Nat.) : L'acquisition de la nationalité française par décret : évolution 1991 à 1996
4. Tableau de gestion (S/D Nat.) : L'acquisition de la nationalité française par déclaration : évolution 1991 à 1996
5. Organigramme (1) et tableau des effectifs (2) de la Sous-Direction des Naturalisations
6. Tableau simplifié de répartition des compétences entre les quatre départements ministériels concernés : situation actuelle
7. Lettre du 5 décembre 1996 adressée au Premier ministre par le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et par le ministre délégué à la ville et à l'intégration, relative à la réduction des délais de naturalisation
8. Certificats de nationalité française : évaluation des besoins en effectifs des tribunaux d'instance et services à compétence spécifique pour la délivrance des C.N.F. aux français résidant à l'étranger
9. Formulaire de présentation des demandes de C.N.F. transitant par les consulats
10. Renforcement des moyens des préfectures au titre des naturalisations : note et tableaux de la mission sur l'estimation des besoins en personnel
11. Estimation des charges des tribunaux d'instance à compétence départementale en cas de déconcentration de l'enregistrement des déclarations au titre du mariage à ce niveau

**SUITES DONNÉES AU RAPPORT CONJOINT DES 4 INSPECTIONS GÉNÉRALES
SUR LA RÉFORME DES PROCÉDURES D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE**

(octobre 1992)

Conformément à une lettre de mission du 16 mars 1992 du Premier ministre, une mission conjointe IGAS-IGA-IGSJ-IGAE⁽¹⁾ a été constituée : elle a remis une note d'étape le 1er juillet 1992 et son rapport définitif (IGAS IM 01 n° 93026) en octobre 1992.

Ce rapport constate que "la mise en oeuvre des procédures d'acquisition de la nationalité française se heurte à des difficultés croissantes". En particulier, l'aggravation des délais de traitement des dossiers est imputable, non seulement à l'augmentation continue des demandes, mais aussi à l'inadaptation des pratiques, à l'obsolescence des imprimés et de la circulaire de 1974, à la complexité et à l'opacité des procédures.

En conséquence, le rapport propose une série d'aménagements juridiques et techniques visant à :

- améliorer la transparence des procédures ;
- clarifier les responsabilités des différents acteurs ;
- simplifier le dispositif des procédures de déclaration en le confiant aux tribunaux d'instance ;
- déconcentrer partiellement au niveau du préfet de département les procédures d'acquisition de la nationalité par décret.

Les principales propositions du rapport sont rappelées ci-après, avec les suites données :

⁽¹⁾ **Chef de mission** : CI CHETCUTI (IGAS) - **Rapporteur** : A. TEYSSIER (IGA)

Autres membres : M. BENGOUER (IGA) - G. PANCRAZI (IGSJ) - CI BEAUREGARD (IGAE)
B. MAQUART (IGAS)

PRINCIPALES PROPOSITIONS : SUITES DONNÉES

1 - MESURES D'ORDRE LÉGISLATIF

- **Institution d'un "guichet unique" pour les déclarations** : fait, avec la loi de juillet 1993 et le décret de décembre 1993, qui a supprimé le dépôt à la préfecture de l'acte de mariage avant la déclaration de nationalité.
- **Transfert au juge d'instance des décisions d'enregistrement** : fait, pour toutes les déclarations autres que celles liées au mariage, le législateur ayant décidé en juillet 1993, sur les observations du garde des sceaux et compte tenu de l'absence de transfert de moyens correspondant au transfert des charges, de maintenir pour ces dernières la compétence du ministre des naturalisations.
- **Suppression de l'autorisation préalable de souscrire une déclaration de réintégration** : fait, avec l'ensemble de l'article 153, par la loi de 1993.

2 - MESURES D'ORDRE RÉGLEMENTAIRE

Les modalités envisagées de **déconcentration** ont été examinées tant au cours de l'examen de la loi que pendant l'écriture et l'arbitrage des textes d'application ; elles ont été **écartées** par le Premier ministre après une réunion interministérielle en novembre 1993.

Toutefois, pour alléger l'instruction des préfectures, ce qui était l'un des objectifs recherchés, d'une part, le décret du 30 décembre 1993 prévoit une instruction allégée du dossier en préfecture dès lors qu'apparaît un motif d'irrecevabilité (ce dont le ministre veut rester seul juge), d'autre part, aucun dépôt de dossier ne peut intervenir si le postulant n'a pas de titre de séjour, ce qui est vérifié par la préfecture.

3 - MESURES D'ORDRE ADMINISTRATIF

- **Refonte de la circulaire de 1974 et instruction générale du Premier ministre** : fait par la circulaire du 23/4/1995, la signature par le Premier ministre n'ayant pas été jugée nécessaire.
- **Refonte des imprimés et élaboration d'un guide du guichetier** : fait, notamment avec les annexes de la circulaire, le texte même guidant les praticiens.
- **Suppression de certaines visites médicales superflues** : fait, avec le décret de décembre 1993.

.../...

4 - RENFORCEMENT DES MOYENS

- **Moyens en personnel des préfectures** : pas de bilan disponible.
- **Moyens en personnel des tribunaux d'instance** : la réforme de 1993 a été prise en compte dans les opérations de redéploiement et de créations d'emplois intervenues dans le cadre du plan pluriannuel "justice". C'est ainsi que 3 postes de greffier en chef ont été créés en 1995 (tribunaux d'instance de Capesterre de Marie-Galante, Montpellier et Nîmes), 72 postes de greffier ont été redéployés, en 1995, sur les juridictions spécialisées en matière de nationalité qui ont également bénéficié, en 1996, de 24 créations de postes de catégorie C. Le service de la nationalité de Paris-Ferrus dispose également, depuis le transfert de la délivrance des CNF aux greffiers en chef, de 7 postes de catégorie A et de 5 postes de greffiers (catégorie B).
- **Informatisation des services** : **renovée entièrement à la sous-direction des naturalisations**, très partiellement menée avec AGDREF dans les préfectures qui ne s'en servent presque pas, en cours de modélisation et de test pour les tribunaux d'instance (projet NATI).
- **Actions de formation** : depuis six ans, la DPM organise **chaque année trois sessions** de formation pour les agents de préfecture, soit 80 agents par an (près de 500 depuis l'origine). Pour la même période, près de 1500 magistrats et fonctionnaires ont pu suivre les 8 formations annuelles dispensées par le ministère de la justice.

ANNEXE n°2

ACQUISITIONS DE LA NATIONALITE FRANCAISE

(décisions positives)

	1991	1992	1993	1994	1995
Tous modes d'acquisitions	72 213	71 595	73 164	126 337	92 410
Par décret	39 445	39 346	40 739	49 449	40 867
naturalisation (majeurs et leurs enfants mineurs)	35 735	35 141	35 988	44 008	36 759
Réintégration	3 710	4 205	4 299	4 948	4 108
Par manifestation de volonté *				33 255	30 526
Par déclaration	32 758	32 249	32 425	43 957	21 017
Etranger marié à un conjoint français	16 333	15 601	15 246	19 493	16 659
Etranger mineur né en France de parents étrangers **	13 551	14 383	15 476	21 666	3 234
Autres	2 884	2 265	1 703	2 798	3 234
<p>* La procédure de manifestation de volonté remplace désormais d'une part les acquisitions sans formalité qui résultaient de l'article 44 du code de la nationalité, abrogé à compter du 1er janvier 1994, et représentaient, selon les estimations du ministère de la justice environ 25 000 personnes actuellement, d'autre part les déclarations souscrites par les parents étrangers d'un mineur né en France, au titre des articles 52 et 54 du code de la nationalité, également abrogés.</p> <p>** Art. 52 et 54 du code de la nationalité abrogés par la loi du 22 juillet 1993.</p>					

Sources : ministère de la justice, ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE PAR DÉCRET

Indicateurs	1981/1990 (moyenne annuelle)	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (p)	1996/1991	
								V. abs.	%
Demandes déposées en Préfecture	26060	36274	41286	44764	56483	60548	55564 ⁽⁴⁾	19290	53,2
Demandes en Préfecture en fin d'année	22774	31445	40366	45975	54426	57203	52324 ⁽⁴⁾	20879	66,4
Dossiers transmis par Préf. à S/D Nat.	18765	27603	32365	39055	48032	54819	61419	33816	122,5
Dossiers ouverts par S/D Nat. ⁽¹⁾		29504	33519	51301	52129	52678	62297	32793	111,2
Demandes traitées par S/D Nat.	24611	28587	30866	35918	43702	44092	51071 ⁽⁵⁾	22484	78,7
Dossiers en instance S/D Nat. en fin d'année		9481	11917	27088	34359	44305	55572	46091	486,1
Décisions de naturalisation	18813	23177	22792	23283	28936	24718	34651	11474	49,5
Décisions de réintégration	2294	3710	4205	4299	4946	4108	6527	2817	75,9
Total décisions favorables ⁽²⁾ : 7 + 8	21107	26887	26997	27582	33882	28826	41178	14291	53,2
Rejet et classement sans suite		826	725	669	2437	961	1447	621	75,2
Ajournement	3504	3489	4878	4619	4790	5880	8121	4632	132,8
Irrecevabilité		3275	3574	4518	3475	5026	5579	2304	70,4
Total décisions défavorables : 10 + 11 + 12	3504	7590	9177	9806	10702	11867	15147	7557	99,6
Total décisions : 9 + 13	24611	34477	36174	37388	44584	40693	56325 ⁽⁶⁾	21848	63,4
Délais moyens (en mois)									
Acheminement Préfectures à S/D Nat.				13,01	12,81	11,95			
Traitement demandes par S/D Nat.				8,66	9,27	11,44			
Ratios de gestion ⁽³⁾ en %									
Préfectures : dossiers transmis/demandes déposées	72,0	76,1	78,4	87,2	85,0	90,5	110,5		
Préfectures : stock instances/flux demandes	87,4	86,7	97,8	102,7	96,4	94,5	94,2		
S/D Nat. : demandes traitées/dossiers ouverts		96,9	92,1	70,0	83,8	83,7	80,9		
S/D Nat. : stock instances/flux dossiers		32,1	35,6	52,8	65,9	84,1	88,1		
S/D Nat. : taux de décisions favorables	85,8	78,0	74,6	73,8	76,0	70,8	73,1		

Différent de l'indicateur n° 3 en raison de l'établissement par la S/D Nat. d'un dossier pour chaque conjoint lors incidence des "effets collectifs" (15567 mineurs en 1994)
proposés par la mission IGAS et ne figurant pas dans les documents publiés par les services
estimation effectuée à partir des chiffres fournis par les Préfectures le 30 septembre 1996
dossiers clos avant recours
ont décisions favorables sur recours

L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE PAR DÉCLARATION

Indicateurs	1981/1990 (moyenne annuelle)	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (p)	1996/1991	
								V. abs.	%
Dossiers de déclaration déposés ⁽¹⁾									
Demandes en instance ⁽¹⁾ en fin d'année									
Dossiers transmis ⁽¹⁾ à S/D Nat.		39633	49156	45257	18791	17616	19049	-20584	-51,9
Demandes traitées par S/D Nat. ⁽¹⁾	24313	39687	43563	41988	49144	21388	21132	-18555	-46,7
Dossiers en instance S/D Nat. en fin d'année		37790	44866	46537	19320	16432	15827	-21963	-58,1
Décisions art. 21-2 Code Civil et 31-7 CNF ⁽²⁾	13625	16333	15601	15246	19493	16659	19135	2802	17,2
Décisions art. 52 et 54 du CNF ⁽³⁾	6807	13343	14157	15275	21342	1124	160	-13183	-98,8
Autres déclarations et réintégrations	1241	3092	2491	1904	2200	338	103	-2989	-96,7
Total décisions favorables : 6 + 7 + 8	21673	32768	32249	32425	43035	18121	19398	-13370	-40,8
Refus d'enregistrement décl. acquisitives		3462	4648	3572	1950	1534	1298	-2164	-62,5
Refus d'enregistrement décl. réintégration		813	655	422	272	15	2	-811	-99,8
Total décisions défavorables : 10 + 11	2640	4275	5303	3994	2222	1549	1300	-2975	-69,6
Total décisions S/D Nat. : 9 + 12 ⁽²⁾	24313	37043	37552	36419	45257	19670	20698	-16345	-44,1
Décisions favorables Tribunaux d'instance	-	-	-	-	598				
Total décisions favorables : 9 + 14				32431	43633				
Décrets d'opposition ⁽⁴⁾		44	67	85	108	132	167	123	279,6
Délais moyens (en mois)									
Acheminement ⁽¹⁾ à S/D Nat.		Entre 1 an et 18 mois				11 mois	10 mois		
Traitement demandes par S/D Nat.									
Ratios de gestion ⁽⁵⁾ en %									
T.I. ⁽¹⁾ : stock instances/flux dossiers									
S/D Nat. : stock instances/flux dossiers		95,4	91,2	102,8	102,8	93,3	83,1		

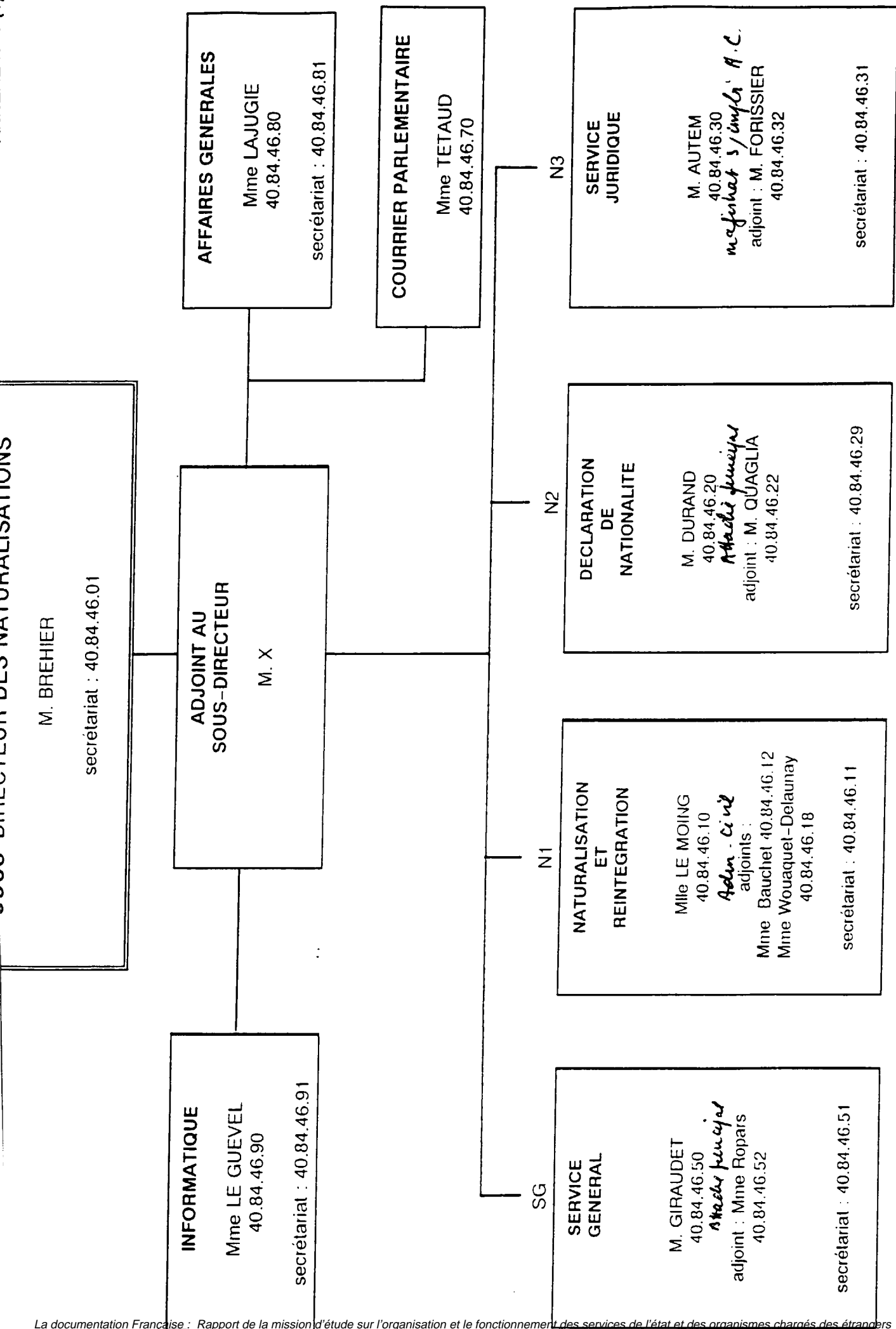
compris les autorisations de souscrire art. 153

uniquement déclarations

enfant mineur né en France de parents étrangers (article abrogé en 1993)

pour cause d'indignité ou défaut d'assimilation (article 21-4, ex art. 39 du C.N.F.)

Ce document n'est pas officiel. Rapport de la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des organismes chargés des étrangers
proposés par la mission IGAS et ne figurant pas dans les documents des services



SOUS-DIRECTION DES NATURALISATIONS

RÉPARTITION DES EFFECTIFS RÉELS (en ETP) PAR BUREAU

situation au 31.12.1996

CATEGORIE	SOUS-DIRECTION (1)	SERVICE GÉNÉRAL	BUREAU N1 NAT.	BUREAU N2 DECL.	BUREAU N3 JUR.	TOTAL GÉNÉRAL
Administrateurs civils	1,00	-	1,00	-	1,00	3,00
Attachés + inspecteurs	2,00	2,00	6,60	4,00	1,00	15,60
Contractuels	3,00	-	7,00	-	1,00	11,00
1 - Catégorie A	6,00	2,00	14,60	4,00	3,00	29,60
Secrétaires administratifs	3,80	-	19,80	8,60	2,90	35,10
Contractuels	-	-	-	1,00	-	1,00
2 - Catégorie B	3,80	-	19,80	9,60	2,90	36,10
3 - Catégorie C	12,60	21,10	10,80	9,40	11,20	65,10
- EFFECTIF PERMANENT : 1 + 2 + 3	22,40	23,10	45,20	23,00	17,10	130,80
4 - Vacataires	2,80	9,10	0,70	2,80	-	15,40
5 - CES						
- EFFECTIF NON PERMANENT : 4 + 5	2,80	9,10	0,70	2,80	-	15,40
I - TOTAL EFFECTIF : I + II	25,20	32,20	45,90	25,80	17,10	146,20

dont rédacteurs.....	27,00	10,90
dont réviseurs.....	9,40	5,00
	36,40	15,90

NATIONALITE
Situation actuelle

Étapes de procédure (Lieu de résidence)	Preuve de la nationalité		Acquisition de la nationalité				Manifestations de volonté	Naturalisations
	Délivrance des CNF		Déclarations acquiesitives par mariage					
	France	Etranger	France	Etranger	France	Etranger		
<u>1 Accueil</u>	TRIBUNAL D'INSTANCE	CONSULAT	TRIBUNAL D'INSTANCE	CONSULAT	TRIBUNAL D'INSTANCE	CONSULAT	TRIBUNAL D'INSTANCE*	PREFECTURE
			PREFECTURE		PREFECTURE		PREF.	
<u>2 Instruction</u>								
<u>3 Enquête</u>								
<u>4 Décision</u>	TRIBUNAL D'INSTANCE	TRIBUNAL D'INSTANCE SPECIALISE	TRIBUNAL D'INSTANCE	BUREAU NATIONALITE (MI)	TRIBUNAL D'INSTANCE	TRIBUNAL D'INSTANCE	TRIBUNAL D'INSTANCE	TRIBUNAL D'INSTANCE
<u>5 Archivage</u>								
<u>6 Reconstitution ou transcription des actes d'état civil étrangers</u>				SCEC (MAE)				SCEC
<u>7 Contentieux</u>								TA

(*) A noter que les préfectures, gendarmeries et mairies peuvent également recevoir les manifestations de volonté

Ministre de l'Aménagement du Territoire
de la Ville et de l'Intégration

Le Ministre délégué à la Ville
et à l'Intégration

PARIS, le 05 DEC. 1996

Monsieur le Premier Ministre,

Vous avez souhaité que soit engagée une réflexion visant à réduire la durée, souvent excessive, des procédures de naturalisation.

Cette durée est, en effet, aujourd'hui de l'ordre de deux ans, dont douze mois en moyenne en préfecture, pouvant aller jusqu'au délai inacceptable de près de quatre vingt mois dans certains cas, et plus de dix mois à la sous-direction des naturalisations.

- L'objectif est de ramener ces délais à six mois en Préfecture, ce qui est le délai réglementaire, et à six mois à la sous-direction des naturalisations, et ce, sans modifier les critères de naturalisation prévus par le code civil.

A cet effet, il conviendrait, tout d'abord, d'optimiser le traitement des dossiers en préfecture, qui ont été normalisés par une circulaire du 27 Avril 1995. Il est donc proposé, que chaque préfecture diffuse, à la demande des mairies et des associations agréées, les formulaires pour que la constitution des dossiers se fasse aussi en amont que possible du dépôt. Le temps considérable actuellement consacré aux explications de procédures par les services administratifs, serait ainsi économisé. Naturellement, la formation des agents des mairies et des membres des associations agréées serait assurée, et leur action dans ce domaine, périodiquement contrôlée.

Par ailleurs, l'information et la formation des agents de préfecture, actuellement réalisées à hauteur de deux sessions par an par la sous-direction des naturalisations, pourraient être démultipliées par la désignation de vingt-deux "formateurs régionaux", agissant en relèvement de ces formations.

Monsieur Alain JUPPE
Premier Ministre
Hotel Matignon

Rue de Varenne

.../...

007 PARIS

La sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations, verrait, quant à elle, ses moyens accrus en personnel.

En effet, pour atteindre l'objectif d'un délai de traitement des dossiers de six mois, à un horizon d'environ trois ans, un renfort de dix-neuf agents serait nécessaire (60 000 dossiers en attente de traitement, 62 000 dossiers en flux, en augmentation régulière de 5 % par an environ).

Ce renfort serait entièrement gagé par la perception des droits de sceaux, à l'occasion de chaque décision positive, puisqu'un agent génère plus de recettes que son coût direct. Une accélération du traitement des dossiers devrait même dégager des économies budgétaires, voire financer en totalité le budget de fonctionnement de la sous-direction, si une réforme des droits de sceaux était réalisée :

- révision des tranches sous le plafond de 3 000 F,
- création d'un minimum de 500 F,
- montants qui resteraient bien inférieurs à ceux qui sont perçus chez nos partenaires européens.

Enfin, deux mesures pourraient être mises en œuvre pour améliorer la fluidité et la qualité de l'information à destination des usagers.

Un réseau télématique serait constitué entre la sous-direction des naturalisations, les préfectures et les tribunaux d'instance pour que l'état d'avancement des dossiers soit connu, en temps réel, par les différents services qui concourent à l'instruction.

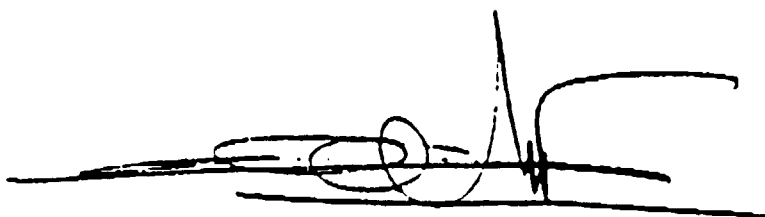
De même, un service de renseignements téléphoniques serait créé pour informer les candidats à l'acquisition de la nationalité des conditions générales du droit et des procédures à suivre.

L'ensemble de ces mesures pourrait être rapidement mis en œuvre, pour entrer en vigueur à partir du premier trimestre 1997, s'il emporte votre adhésion.

Nous vous prions de bien vouloir accepter, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de notre haute considération.



Jean-Claude GAUDIN



Eric RAOULT

NOTE

RELATIVE AUX ASPECTS FINANCIERS DU RENFORCEMENT EN PERSONNEL DE LA SOUS-DIRECTION DES NATURALISATIONS

I - COÛTS

A) Personnels supplémentaires nécessaires

Création de :

- . 6 emplois de catégorie A
- . 10 emplois de catégorie B
- . 3 emplois de catégorie C

B) Incidence financière

(Des calculs ont été faits en partant des valeurs du 1er trimestre 1996. Ces chiffres ont été majorés de 2 % par an pour obtenir le coût 1998).

Base de rémunération :

- . catégorie A : indice majoré moyen 491
- . catégorie B : indice majoré moyen 371
- . catégorie C : indice majoré moyen 295

Les créations :

- . 6 emplois de catégorie A : 987 904
- . 10 emplois de catégorie B : 1 244 100
- . 3 emplois de catégorie C : 296 774

2 528 778

(non inclus les cotisations imputées au chapitre 33.90 (+ 53 %).

Coût total du renforcement de la structure : 3 869 000 (y compris cotisations patronales).

I - FINANCEMENT

L'acquisition ou la perte de la nationalité française par décret est assortie de la perception de droits de sceau (les maxima actuellement en vigueur sont fixés par l'article 29 de la loi de finances n° 82-11126 du 29 Décembre 1982). Le Gouvernement a la faculté d'accorder la remise totale ou partielle des droits.

Le barème actuel se décline ainsi :

- . exonération pour les revenus mensuels inférieurs à 4 000 F
- . 500 F (entre 4 000 F et 10 000 F)
- . 1 500 F (entre 10 000 F et 20 000 F)
- . 3 000 F (supérieur à 20 000 F)

A ces sommes s'ajoutent les frais d'insertion au Journal Officiel (160 F).

Soit :

- . 20 % exonération totale
- . 57,65 % à 500 F
- . 19,67 % à 1 500 F
- . 2,68 % à 3 000 F

Les droits de sceau constituent une recette relativement constante depuis 1993 :

(en millions de francs)

1991	1992	1993	1994	1995 *
13,17	16	23,2	24,482	23,886

* Le chiffre de 1995 se trouve en deçà des sommes réelles perçues au titre de 1995. En effet, un certain nombre de retards internes notamment informatiques n'ont pas permis d'émettre les titres de perception à la fin de l'année 1995. Il peut en fait être estimé à environ 27 millions de francs.

Le financement des emplois demandés (3 269 561 F) sera largement compensé par l'augmentation prévisible des droits de sceau eu égard à la capacité d'instruction attendue et ce à barème constant.

Le financement de l'ensemble de la structure pourrait même être assuré par l'augmentation des recettes en modifiant le barème actuel qui relèvent de la décision du Ministre.

Exemples de deux variantes : (les différents calculs s'entendent frais d'insertion au Journal Officiel compris).

. variante 1 :

* suppression des remises totales : seuil plancher de 500 F

* maintien autres catégories

. variante 2 :

- * seuil plancher de 500 F
- * augmentation à 1 000 F de la catégorie actuellement à 500 F

Les tableaux ci-après montrent l'évolution des recettes prévisibles et les hypothèses de financement de la structure :

EVOLUTION DES RECETTES

(en millions de francs)

Décisions	1995	1996	1997	1998
favorables	31 000	37 500	44 100	60 000
Barème actuel	23,800	29,800	34,900	47,500
Variante 1			40,729	55,422
Variante 2			53,441	72,717

FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DE LA STRUCTURE

(en millions de francs)

Années	Coût de la S.D.N.	Recettes	Ecart
1995	39,820	23,886	- 15,934
1998 et suivantes	45,900	47,500	1,600 (*)
		55,422	9,522 (1)
		72,717	26,817 (2)

*) barème actuel

1) Variante 1

2) Variante 2

Le coût de la sous-direction des naturalisations (S.D.N.) en 1998 comprend, outre l'augmentation annuelle de 2 %, le surcoût occasionné par le renforcement en personnel et 1 % pour les mesures d'accompagnement (location supplémentaire ...).

II- DISPOSITIF

Il est proposé de créer un dispositif dans lequel l'ordonnateur secondaire gère, sous des contrôles à définir, les dépenses globales de la structure et donc les emplois lui sont affectés. Les recettes des droits de sceau seraient rattachées au budget de la sous-direction, par exemple par fonds de concours. Elles pourraient ainsi être imputées très aisément au coût de la structure.

LES BESOINS EN PERSONNEL DE LA SOUS-DIRECTION DES NATURALISATIONS

La sous-direction des naturalisations devrait recevoir en 1996 :

- 59.000 demandes d'acquisition de la nationalité française par décret ;
- 18.000 demandes d'acquisition par déclaration à raison du mariage.

Structure de gestion, l'activité de ce service est très directement liée à sa capacité d'instruction.

L'inadéquation constante de la capacité d'instruction à la charge de travail, aggravée par la nécessaire adaptation de la structure a conduit à la constitution progressive de stocks lesquels au surplus se complexifient.

Il est désormais urgent d'inverser ce processus pour des raisons tant politiques que techniques.

L'INADEQUATION CONSTANTE DE LA CAPACITE D'INSTRUCTION :

- AU PLAN QUANTITATIF :

. un phénomène récurrent

Les moyens mis à la disposition de la Sous-Direction des Naturalisations n'ont jamais progressé à hauteur des flux d'arrivées des demandes d'acquisition. Ainsi, malgré une révision du tableau des emplois qui a été porté de 139 (1991-1992) à 145 (1993-1994), l'effectif maximal de la sous-direction n'a jamais dépassé 133 E.T.P. Il s'agit de l'effectif total hors personnel vacataire et non de l'effectif affecté à l'instruction et à la gestion des dossiers qui doit être minore (15 personnes environ étant affectées à la logistique).

Années	Moyenne des flux	Ecart	Moyenne des agents	Ecart
1987 1988 1989	52.324		117	
1990 1991 1992	69.236	+ 32 %	127	+ 8,5 %
1993 1994 1995	78.387	+ 13,21 %	132,3	+ 4 %

. des effets accentués par la réforme de 1993

La réforme du droit de la Nationalité intervenue en 1993 a profondément modifié l'équilibre des flux d'arrivée entre les deux procédures d'acquisition de la nationalité française.

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996 estimation
Dossiers reçus	65.129	82.675	95.612	69.944	69.556	77.000
. acquisitions et pertes par décret	27.805	33.519	50.355	51.153	51.940	59.000
. acquisitions et pertes par déclaration	37.324	49.156	45.257	18.791	17.616	18.000

Alors qu'en 1992, la Sous-Direction des Naturalisations recevait 33.519 dossiers de naturalisations et 49.156 déclarations, elle a reçu en 1995, 51.940 demandes de naturalisations et 17.616 déclarations.

La baisse du nombre des déclarations est très directement liée à la réforme du droit de la Nationalité (suppression de certaines procédures).

Quant à l'augmentation du nombre des demandes d'acquisition par décret, deux explications peuvent être données :

- . report sur cette procédure des demandes des personnes qui ne peuvent plus bénéficier des déclarations supprimées ;
- . réouverture du débat sur la nationalité.

Au total, et bien que le volume global des demandes se soit légèrement tassé, cette évolution a un retentissement lourd sur la capacité d'instruction d'autant que le flux des arrivées de demandes d'acquisition par décret connaît une progression soutenue. Les arrivées des cinq premiers mois de l'année 1996 laissent en effet augurer d'un flux annuel d'environ 59.000 demandes de naturalisation (+ 13,5 %).

Or, les deux procédures d'acquisition de la nationalité française ont des caractéristiques bien distinctes.

La procédure déclarative est fondée sur la vérification de conditions de droit tandis que l'acquisition par décret permet l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Tout en se gardant de hiérarchiser les procédures, il est clair que la procédure dite du décret suppose des dossiers très fournis (enquêtes préfectorales, consultation des services de sécurité, éléments relatifs à la situation matérielle et familiale) débouchant sur une décision en opportunité parfois délicate à prendre. Par conséquent, l'étude d'un dossier de naturalisation est sensiblement plus lourde que celle d'une déclaration.

Enfin la matérialisation de décisions en matière de naturalisation est particulièrement lourde puisqu'elle nécessite un décret et une publication au Journal Officiel.

- AU PLAN QUALITATIF :

- . *un tableau des emplois non respecté*

La révision du tableau des emplois opérée en 1993 qui transformait 14 emplois de catégorie C en emplois de catégorie B destinés à assurer des fonctions d'instruction n'a jamais été rendue effective ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Catégories	Tableau des emplois 1991-1992	Tableau des emplois 1993-1994	Effectif au 1er septembre 1996
Catégorie A : · administrateurs civils · attachés inspecteurs · contractuels	30	33 3 15 15	31 3 16 13
Catégorie B : · secrétaires administratifs · contractuels	38	55 53 2	39 35 1
Catégories C et D	71	57	68
Total	139	145	138
			132,90 E.T.P.

. une capacité de redéploiement interne limitée

Les capacités de redéploiement du secteur des déclarations vers celui traitant des acquisitions par décret sont désormais épuisées. C'est ainsi que le nombre de rédacteurs de ce bureau a été réduit de 22 à 10,9 E.T.P. Outre le fait qu'une base incompressible nécessaire à tout bureau constitué reste indispensable, la structure doit garder un volant d'agents suffisant pour enregistrer les déclarations de nationalité et mener à bien les procédures d'opposition dans les délais légaux.

UNE SITUATION AGGRAVEE PAR LA NECESSAIRE ADAPTATION DE LA STRUCTURE

- à la délocalisation :

Lors de sa délocalisation à REZE, la structure ne disposait que de très peu de moyens logistiques (pas de bureau des Affaires Générales, un informaticien, une personne chargée du service intérieur). Cette situation a dû être corrigée par :

- * la création d'une cellule des Affaires Générales qui a en charge la gestion du personnel en liaison avec la direction, le suivi des horaires variables, la formation, la documentation, le service intérieur, la gestion des crédits et plus récemment le service accueil).
- * le renforcement de la cellule informatique. Le système informatique de la sous-direction des Naturalisations a beaucoup évolué. Une nouvelle application a été développée sous UNIX. La structure travaille désormais en réseau et l'outil bureautique a été généralisé.

- à la réforme :

* mise en place de la cellule d'accueil

Pour faire face à la progression des appels téléphoniques (39.000 en 1995), la mise en place d'un véritable service d'accueil s'est imposée. Il s'agit à la fois de rendre un meilleur service à l'utilisateur et de soulager les agents instructeurs qui se trouvaient perturbés dans leur tâche d'instruction.

* extension de la cellule courrier parlementaire

L'augmentation générale des flux et la réouverture du débat sur la nationalité a induit une progression des interventions des parlementaires.

LA CONSTITUTION PROGRESSIVE DE STOCKS QUI SE COMPLEXIFIENT

- des stocks qui progressent :

STOCK			
année	X	DX	total
fin 1991	9.491	35.014	44.405
fin 1992	11.917	44.496	56.413
fin 1993	27.088	48.537	75.625
fin 1994	35.382	19.320	54.702
fin 1995	44.305	16.342	60.737
fin 1996	58.000	16.000	74.000

Malgré un infléchissement en 1994 dû à l'effet mécanique de la réforme de 1993 (suppression et traitement particulier de certaines déclarations), l'alourdissement de la charge de travail lié à l'accroissement des demandes d'acquisition de la nationalité par décret se traduit par une nouvelle progression des stocks de dossiers en attente d'instruction.

- des stocks qui se complexifient :

Le vieillissement du stock de demandes de naturalisation rend plus difficile l'instruction des demandes (actualisation nécessaire de nombreuses données, vérifications complémentaires auprès des services officiels). A cela s'ajoute l'instabilité des demandeurs qui compliquent singulièrement la tâche d'instruction.

UN PROCESSUS QUI DOIT ETRE INVERSE

La réduction du délai d'instruction des demandes de naturalisation et le respect des délais légaux en matière déclarative imposent d'inverser ce phénomène de constitution des stocks :

- par l'augmentation de la capacité d'instruction

Pour revenir à des délais de traitement satisfaisants (6 mois jusqu'au décret) les stocks (58.000) doivent être ramenés à un niveau inférieur à 20.000 demandes de naturalisation.

Il est donc nécessaire de dégager une capacité d'instruction qui permette :

- d'absorber les flux (selon une base d'environ 59.000 demandes attendues en 1996 et une hypothèse de progression annuelle de 5 % pour les demandes de naturalisation, le nombre des déclarations devant rester relativement constant) ;
- de réduire les stocks (40.000) sur 4 ans (10.000/an).

Le traitement des demandes est assuré par les rédacteurs et les réviseurs.

On peut estimer qu'un agent travaille, toutes causes d'absence confondues, 180 jours par an et que :

- un rédacteur, sur la base de 12 décisions par jour en moyenne, clôture 2.100 décisions par an.
- un réviseur, sur la base de 26 décisions par jour, clôture 4.900 dossiers par an.

Le stock prévisible en fin d'année 1996 est de 58.000 demandes. Avec une capacité de traitement de 58.800 décisions et un flux en 1997 de 62.000 demandes, le stock de fin d'année 1997 devrait s'élever à 61.200 demandes.

Pour atteindre l'objectif recherché la capacité minimale d'instruction doit être fixée en 1998 à environ 80.000 décisions, soit 38 agents.

Le tableau ci-dessous montre les effets de ce renforcement de la capacité d'instruction.

Années	Stock début d'année	Flux	Stock fin d'année
1998	61.200	65.000	46.200
1999	46.200	68.000	34.200
2000	34.200	71.500	25.700
2001	25.700	75.000	20.700
2002	20.700	78.500	19.200

Seule une capacité d'instruction au moins égale à 80.000 décisions par an, soit 38 rédacteurs permettrait de réduire à un niveau inférieur à 20.000 le stock tampon des demandes d'acquisition de la nationalité française en attente d'instruction.

Sachant qu'un réviseur prend en charge en moyenne les dossiers traités par 2,5 rédacteurs, pour examiner le travail de 38 rédacteurs, 15 réviseurs sont nécessaires.

En 1997, les bureaux instructeurs disposeront de :

- . 28 E.T.P. rédacteurs ;
- . 11 E.T.P. réviseurs.

10 agents de catégorie B et 4 agents de catégorie A sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

- par des mesures d'accompagnement -

Extension du secteur ouverture

Le secteur de l'ouverture se doit d'identifier sans délai les dossiers arrivés à la sous-direction. Les moyens doivent donc être ajustés en permanence pour faire face aux flux.

Ce travail de saisie et d'édition est assurée par des agents de catégorie C sur la base de 9.000 dossiers ouverts annuellement par agent.

Ce secteur dispose actuellement de 7,5 E.T.P. Compte tenu des flux prévisibles, le renforcement de la structure par 3 agents de catégorie C s'avère nécessaire.

Stabilisation des moyens logistiques existants

La sous-direction des naturalisations est engagée dans un processus d'informatisation.

La montée en charge nécessairement très progressive du nouveau système en 1996 ne permet pas d'espérer des retours d'investissement suffisants à court terme pour compenser totalement le développement de l'activité logistique induit par l'augmentation de la capacité d'instruction.

7,7 E.T.P. agents vacataires sont recrutés en permanence et affectés à ces tâches logistiques. La stabilisation de ces emplois s'avère au minimum nécessaire soit **8 emplois de catégorie C**. La situation de ces personnels devrait pouvoir se régler dans le cadre de l'accord du 14 mai 1996 sur la résorption de l'emploi précaire.

- par l'adaptation de la structure

Création d'un poste d'adjoint au sous-directeur

L'importance des effectifs de la sous-direction, la progression de l'activité de cette structure et la nature même de son activité qui consiste en l'application d'un droit régalién, imposent un renforcement de l'encadrement supérieur de cette structure et la **création d'un poste d'adjoint au sous-directeur**.

Modification de l'organisation du bureau chargé des naturalisations

La progression du volume des dossiers de naturalisation oblige à s'interroger sur l'organisation du bureau chargé de gérer cette procédure.

C'est ainsi qu'il est envisagé :

- . soit de scinder en deux le bureau qui devrait atteindre 60 personnes, ce qui suppose deux emplois de chefs de bureau et d'adjoints ;
- . soit de l'organiser en sections, ce qui suppose deux emplois d'adjoint au chef de bureau.

Quelle que soit la formule retenue : 1 cadre A supplémentaire au moins sera donc nécessaire.

Au total, les besoins supplémentaires de la sous-direction sont estimés à 19, ce qui porterait l'effectif réel à 152 E.T.P. [+ 7 par rapport au tableau des emplois 1993-1994 (145)].

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Encadrement	2		
Révision	4		
Instruction		10	
Contentieux			
Ouverture			3
TOTAL	6	10	3

CALCUL DES BESOINS EN EFFECTIF DES TRIBUNAUX D'INSTANCE EN CE QUI CONCERNE LEUR COMPETENCE SPECIFIQUE EN MATIERE DE NATIONALITE				
	FLUX		STOCK	
indicateurs	CNF délivrés ou refusés *		CNF en cours de traitement	
mode de calcul		x 75' / 60 / 1716		x 75' / 60 / 1716
PARIS 1er FERRUS	5620	4,09	13224	9,63
BORDEAUX	838	0,61	1849	1,35
MARSEILLE *	75	0,05	2532	1,84
MONTPELLIER	1000	0,73	1290	0,94
NIMES	300	0,22	2531	1,84
SAINT-DENIS	1128	0,82	3750	2,73
MAYOTTE		0,00		0,00
TOTAL	8961	6,53	25176	18,34
TOTAL BESOIN EN EFFECTIF (FLUX + STOCK) =				
			24,87	
* le nombre de demandes est de 4200 pour 1995				
ce chiffre ne comprend pas les demandes venant de Tunisie				

* projection à partir des statistiques des 9 premiers mois de l'année 1996

DEMANDE DE CERTIFICAT DE NATIONALITE FRANCAISE

CONSULAT DE :	REFERENCES :	Dossier suivi par:
Le service a-t-il déjà été consulté pour un membre de la famille du demandeur ? oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/> Référence du service: ou n° du dossier de la Déclaration de nationalité : DX ou références du décret.....X.....		

ETAT CIVIL DU DEMANDEUR DU CERTIFICAT DE NATIONALITE FRANCAISE
NOM : (de naissance) NOM D'EPOUSE : Prénoms : Date de naissance : Ville : Pays : Remarques : La copie intégrale et en original de l'acte de naissance doit <u>impérativement</u> être jointe à la demande accompagnée si nécessaire d'un avis sur son authenticité

PERE	MERE
NOM DE NAISSANCE	NOM DE NAISSANCE
Prénoms	Prénoms
Date de naissance	Date de naissance
Ville	Ville
Pays	Pays
Mariés : <input type="checkbox"/> oui <input type="checkbox"/> non Date : Lieu : Date de dissolution du mariage :	

Adresse personnelle et actuelle du demandeur : Ville : Code Postal : Pays : Document d'identité présenté :

Le demandeur est représenté indiquez par qui : - Son père ☐ Sa mère ☐
 - Par une autre personne :

NOM : Prénoms :
 Date de naissance : Lieu :
 Adresse :
 Ville : Code Postal :

vertu de quel titre : Document d'identité présenté :
 Joindre à la demande :

AUTRES RENSEIGNEMENTS

Indiquez l'état civil et le degré de parenté de celui des ascendants du demandeur :

1) qui aurait fait l'objet soit d'un décret de naturalisation ou de réintégration, soit qui aurait souscrit une déclaration de nationalité (acquisitive, recognitive ou de réintégration) ;

2) qui relèverait du statut civil de droit commun soit par décret, soit par jugement, soit par acte de renonciation, soit par naissance.

- Degré de parenté :

- NOM DE NAISSANCE :

- Prénoms :

- Date et lieu de naissance :

- Référence du décret, de la déclaration ou du jugement :

Remarques : Joignez à la demande copie de la décision en cause ou de l'acte de l'état civil.

Indiquez la nature des enquêtes et des vérifications que vous avez effectuées :

- Administration saisie : - Administration saisie :

- Nature de l'enquête : - Nature de l'enquête :

- Personne concernée : - Personne concernée :

-Résultats (Positif,Négatif,Attente) : -Résultats (Positif,Négatif,Attente) :

Avis du poste consulaire et difficultés rencontrées (voir page 4) :

A T T E N T I O N

ous devez rechercher si la nationalité française du demandeur ou du parent concerné n'a pas été affectée par l'accession à l'indépendance de certains territoires anciennement sous souveraineté française :

Personnes originaires d'Algérie nées avant le 1^{er} janvier 1963, quel que soit leur lieu de naissance.

Personnes originaires des anciens territoires d'outre-mer de la République française, d'Afrique et Madagascar, nées avant la date d'accession de chacun de ces territoires à la pleine souveraineté internationale, quel que soit leur lieu de naissance.

Personnes originaires des Comores nées avant le 11 avril 1976, quel que soit leur lieu de naissance.

Personnes originaires de l'ancien territoire des Afars et des Issas nées avant le 27 juin 1977, quel que soit leur lieu de naissance.

Personnes nées sur le territoire des anciens Etablissements de Pondichéry, Karikal, Mahé, Yanam avant le 16 août 1962.

Personnes originaires du Vietnam.

Personnes originaires de Tunisie (application de la convention franco-tunisienne du 3 juin 1955).

ous devez également rechercher, en cas d'établissement prolongé à l'étranger, si la nationalité française n'a pas été perdue soit par désuétude (article 23-6 et 30-3 du code civil), soit par acquisition volontaire d'une autre nationalité (article 87 ancien code de la nationalité française), soit automatiquement par application des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963, soit volontairement par déclaration, ou décret. Lorsque la nationalité française est attribuée par déclaration vous devez joindre les pièces établissant la possession d'état du parent de l'intéressé qui est concerné (cf p. 2).

Date et signature du Chef de Poste consulaire ou du Chef de service délégué

R A P P E L

ous devez impérativement exiger que les actes d'état civil et les documents pertinents soient produits devant vous en original. Les actes d'état civil et les autres documents seront annexés en copie parfaitement lisible et certifiée conforme par vos soins à la présente demande .

La demande de certificat de nationalité est strictement individuelle. Pour plusieurs personnes d'une même famille, vous constituerez des dossiers de demande distincts que vous adresserez au service par un seul envoi.

L'accusé de réception dûment complété par vos soins et joint à la présente demande vous sera retourné par le service dès réception, pour une meilleure identification du dossier.

**EVALUATION DES EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES
NECESSAIRES AUX PREFECTURES
POUR REDUIRE LES DELAIS DE TRANSMISSION
DES DOSSIERS DE NATURALISATION**

**1) DETERMINATION DU RATIO NOMBRE DE DOSSIERS TRAITES PAR AN
ET PAR AGENT**

Dans le calcul des effectifs de référence des préfectures, les naturalisations représentent 8,5 % environ de l'ensemble des effectifs de la fonction "étrangers". Sur cette base et en fonction des effectifs réels des services des étrangers des préfectures on peut estimer le nombre des agents affectés aux naturalisations à 187 en 1995 et 192 en 1996. Ces effectifs, rapportés au nombre des dossiers traités (57 429 en 1995, 58 800 en 1996), on peut raisonnablement considérer qu'un agent traite par an 300 dossiers.

**2) CALCUL DES EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES NECESSAIRES, SUR LE
SEUL CRITERE DU DELAI DE TRANSMISSION**

2.1. Réduction des délais à 6 mois

Au 30 septembre 1996, 72 départements enregistraient, sur la période des douze derniers mois, un délai de transmission supérieur à 6 mois. Les stocks s'élevaient pour l'ensemble de ces préfectures à 46 268 dossiers, soit 88 % du total des stocks des préfectures.

Sur la base de 300 dossiers par an et par agent, pour résorber ces stocks en :

- 1 an, il conviendrait de disposer de $\frac{46\,268}{300} = 154$ emplois supplémentaires,
- 2 ans, de 77 emplois supplémentaires,
- 3 ans, de 51 emplois supplémentaires.

2.2. Réduction des délais à 12 mois

Au 30 septembre 1996, 36 départements enregistraient, sur les quatre derniers trimestres, un délai de transmission supérieur à 12 mois, soit un stock cumulé de 25 480 dossiers (49 % de l'ensemble des stocks à la même date).

Suivant le même calcul que ci-dessus, la résorption de ces stocks impliquerait :

- sur 1 an : 85 emplois supplémentaires,
- sur 2 ans : 43 emplois supplémentaires,
- sur 3 ans : 28 emplois supplémentaires.

3) CALCUL DES EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES EN FONCTION DES CRITERES COMBINES DELAIS ET STOCKS

Le seul critère délai conduit à traiter sur le même plan, une préfecture qui a quelques dizaines de dossiers en stock et une préfecture qui a plusieurs centaines de dossiers en attente.

Pour corriger cette situation il est proposé de cumuler le critère délai et le critère stock.

Au 30 septembre 1996, 27 préfectures enregistraient plus de 6 mois de délai de transmission et plus de 500 dossiers en stock (cf tableaux 1 et 2 ci-après), soit au total 38 284 dossiers représentant 73 % de l'ensemble des stocks des préfectures.

Sur la base de 300 dossiers par an et par agent, la résorption de ces stocks impliquerait :

- sur 1 an : 130 emplois supplémentaires,
- sur 2 ans : 65 emplois supplémentaires,
- sur 3 ans : 43 emplois supplémentaires.

Au 30 septembre 1996, 18 départements avaient des délais de transmission supérieurs à 12 mois et des stocks supérieurs à 500 dossiers (cf tableau n° 2 ci-après), représentant un stock global de 22 313 dossiers (43 % de l'ensemble des stocks des préfectures).

Sur les mêmes bases que ci-dessus, la résorption de ces stocks impliquerait :

- sur 1 an : 77 emplois supplémentaires,
- sur 2 ans : 39 emplois supplémentaires,
- sur 3 ans : 26 emplois supplémentaires.

EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES NECESSAIRES SUIVANT LES HYPOTHESES RETENUES

SYNTHESE

	NOMBRE DE MOIS CONSIDERES	NOMBRE DE DOSSIERS	EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES POUR LA PRESSION DES DOSSIERS		
			1 an	2 ans	3 ans
CRITERE DU DELAI SEUL					
. + 6 MOIS	72	88	154	77	51
. + 12 MOIS	36	49	85	43	28
CRITERES COMBINES DELAI + STOCK					
. + 6 MOIS & 500 DOSSIERS	27	73	130	65	43
. + 12 MOIS & 500 DOSSIERS	18	43	77	39	26

(¹) Sur la base de 300 dossiers par an et par agent.

TABLEAU N°1

**CALCUL DES EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES SOUHAITABLES
POUR LA RESORPTION DES STOCKS PREFECTURES**

DÉPARTEMENTS	STOCK AU 01/10/1995	ENTRÉES	SORTIES		Total SDN+CSS	STOCK AU 30/09/1996	DELAI THEORIQUE		EFFECTIF SUPPLEMENTAIRE POUR RESORBER EN (2)		
			SDN	CSS			> 6 mois	< 12 mois (1)	1 an	2 ans	3 ans
38 - Isère	1193	813	1120	5	1125	881		9,40	2,9	1,5	1,0
67 - Bas-Rhin	1457	1315	1483	41	1524	1248		9,83	4,2	2,1	1,4
69 - Rhône	1525	2876	2406	84	2490	1911		9,21	6,4	3,2	2,1
75 - Paris	2599	4998	4411	0	4411	3186		8,67	10,6	5,3	3,5
80 - Somme	630	490	433	156	589	531		10,82	1,8	0,9	0,6
91 - Essonne	2326	1634	2011	48	2059	1901		11,08	6,3	3,2	2,1
92 - Hauts-de-Seine	2482	3339	3479	70	3549	2272		7,68	7,6	3,8	2,5
94 - Val-de-Marne	1789	3718	3218	49	3267	2240		8,23	7,5	3,7	2,5
95 - Val d'Oise	1555	2581	2269	66	2335	1801		9,26	6,0	3,0	2,0
TOTAL	15556	21764	20830	519	21349	15971			53,2	26,6	17,7

(1) En mois

(2) Sur la base de 300 dossiers par an et par agent

TABLEAU N°2

CALCUL DES EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES SOUHAITABLES POUR LA RESORPTION DES STOCKS PREFECTURES

DEPARTEMENTS	STOCK AU 01/01/1996	ENTREES	SORTIES		Total SDH+CSS	STOCK AU 30/09/1996	DELAI THEORIQUE > 12 mois (1)	EFFECTIF SUPPLEMENTAIRE POUR RESORBIR EN (2)		
			SDH	CSS				1 an	2 ans	3 ans
06 - Alpes-Maritimes	2274	1031	744	260	1004	2301	27,5	7,7	3,8	2,6
10 - Aube	301	361	143	0	143	519	43,55	1,7	0,9	0,6
13 - Bouches-du-Rhône	4682	2128	3217	0	3217	3593	13,4	12,0	6,0	4,0
25 - Doubs	868	671	655	63	718	821	13,72	2,7	1,4	0,9
30 - Gard	465	513	470	3	473	505	12,81	1,7	0,8	0,6
33 - Gironde	893	550	501	87	588	855	17,45	2,9	1,4	1,0
42 - Loire	694	535	413	20	433	796	22,08	2,7	1,3	0,9
44 - Loire-Atlantique	484	421	390	10	400	505	15,15	1,7	0,8	0,6
45 - Loiret	1185	780	472	43	515	1450	33,79	4,8	2,4	1,6
57 - Moselle	2047	1106	1343	178	1521	1632	12,88	5,4	2,7	1,8
59 - Nord	3105	1441	2094	112	2206	2340	12,73	7,8	3,9	2,6
60 - Oise	534	435	389	0	389	580	17,89	1,9	1,0	0,6
74 - Haute-Savoie	489	529	408	29	437	581	15,95	1,9	1,0	0,6
76 - Seine-Maritime	483	604	500	13	513	574	13,43	1,9	1,0	0,6
78 - Yvelines	2850	1039	1065	154	1219	2670	26,28	8,9	4,5	3,0
83 - Var	1826	1019	802	134	936	1909	24,47	6,4	3,2	2,1
84 - Vaucluse	641	563	510	12	522	682	15,68	2,3	1,1	0,8
973 - Guyane	827	355	300	24	324	838	31,4	2,8	1,4	0,9
TOTAL	24648	14081	14416	1142	15558	22313		77,2	38,6	25,7

(1) En mois

(2) Sur la base de 300 dossiers par an et par agent

DECLARATIONS PAR MARIAGE

Président de Tribunal d'Instance	dpt	souscr.	hypothèse TI départemental	emplois de greffier à localiser *	enreg.	refus
PARIS	PUTEAUX	92	175	1045	2	0
PARIS	BOBIGNY	93	116	950	2	65
PARIS	SAINT-MAUR-DES-FOSSES	94	120	935	2	110
PARIS	VERSAILLES	78	191	686	1	207
PARIS	PONTOISE	95	118	658	1	103
PARIS	MARSEILLE	13	370	599	1	266
PARIS	LILLE	59	215	562	1	171
PARIS	CORBEIL-ESSONNE	91	104	522	1	0
PARIS	GRENOBLE	38	261	393	1	208
PARIS	LYON	69	254	380	1	355
PARIS	TOULOUSE	31	333	355	1	122
PARIS	NICE	6	140	339		58
PARIS	MELUN	77	195	336		112
PARIS	PARIS-13EME	75	328	328		332
PARIS	COLMAR	68	91	318		27
PARIS	ROUEN	76	185	281		0
PARIS	BEAUVAIS	60	79	251		66
PARIS	STRASBOURG	67	210	250		84
PARIS	MONTPELLIER	34	174	242		154
PARIS	BORDEAUX	33	241	241		0
PARIS	SAINT-ETIENNE	42	219	236		80
PARIS	METZ	57	114	224		127
PARIS	NANTES	44	174	197		76
PARIS	SAINT-DENIS-DE-LA-REUNION	97	71	196		33
PARIS	BOURG-EN-BRESSE	1	185	185		53
PARIS	NANCY	54	138	185		5
PARIS	ARRAS	62	25	183		22
PARIS	PARIS-11EME	75	171	171		0
PARIS	AVIGNON	84	113	163		21
PARIS	PARIS-20EME	75	161	161		0
PARIS	BESANCON	25	102	158		81
PARIS	NIMES	30	64	158		28
PARIS	PARIS-18EME	75	153	153		0
PARIS	ORLEANS	45	120	151		66
PARIS	PARIS-15EME	75	147	147		128
PARIS	PARIS-19EME	75	147	147		123
PARIS	REIMS	51	87	142		0
PARIS	ANNECY	74	39	140		8
PARIS	EVREUX	27	134	134		54
PARIS	CLERMONT-FERRAND	63	106	134		0
PARIS	MAMOUDZOU		134	134		36
PARIS	DIJON	21	131	131		0
PARIS	MACON	71	44	131		0
PARIS	TOURS	37	126	126		87
PARIS	ANGERS	49	125	125		95
PARIS	CAEN	14	110	121		91
PARIS	TOULON	83	65	118		51
PARIS	RENNES	35	115	115		72
PARIS	AUXERRE	89	33	115		1
PARIS	PARIS-17EME	75	108	108		0
PARIS	PARIS-12EME	75	105	105		93
PARIS	PAU	64	65	99		0
PARIS	POITIERS	86	92	92		0
PARIS	PARIS-16EME	75	89	89		87
PARIS	TROYES	10	86	86		33
PARIS	CHARTRES	28	55	79		28
PARIS	CHAMBERY	73	79	79		0
PARIS	QUIMPER	29	28	78		24
PARIS	PERPIGNAN	66	77	77		0

* mode de calcul : si l'on considère que le traitement d'une DNF par mariage prend 150', 1 agent traite environ 700 déclarations par an.

DECLARATIONS PAR MARIAGE

rs appel	Tribunaux d'Instance	dpt	souscr.	hypothèse TI départemental	emplois de greffier à localiser *	enreg.	refus
ENOBLE	VALENCE	26	56	75		30	5
RIS	PARIS-06EME	75	74	74		26	1
SE-TER	BASSE-TERRE	98	17	74		17	2
OM	MOULINS	3	8	73		7	0
TIERS	ROCHELLE (LA)	17	48	70		0	0
TIENS	LAON	2	34	68		25	3
RIS	PARIS-10EME	75	68	68		195	3
ONTPELL	CARCASSONNE	11	66	66		54	6
NCY	EPINAL	88	66	66		22	1
GERES	MANS (LE)	72	65	65		37	3
TIENS	AMIENS	80	63	63		78	2
ITERS	ROCHE-SUR-YON (LA)	85	62	62		40	1
INT-DENI	SAINT-PIERRE	96	1	61		0	0
EN	AGEN	47	60	60		17	1
MES	PRIVAS	7	40	58		7	0
RIS	PARIS-04EME	75	58	58		47	0
U	MONT-DE-MARSAN	40	31	57		14	2
RIS	PARIS-09EME	75	54	54		33	2
SANCON	BELFORT	90	52	52		33	2
LEANS	BLOIS	41	51	51		37	5
ULOUSE	ALBI	81	49	49		69	3
IMS	CHARLEVILLE-MEZIERES	8	48	48		35	7
ITERS	NIORT	79	29	46		19	0
ORDEAUX	ANGOULEME	16	45	45		45	2
MOGES	LIMOGES	87	43	43		36	1
NNES	SAINT-BRIEUC	22	41	41		30	1
U	TARBES	65	39	39		26	6
BURGES	NEVERS	58	36	36		13	2
SANCON	VESOUL	70	36	36		17	1
ULOUSE	MONTAUBAN	82	35	35		7	2
ORDEAUX	PERIGUEUX	24	34	34		14	2
X-EN-PR	DIGNE-LES-BAINS	4	33	33		21	3
BURGES	BOURGES	18	32	32		31	1
STIA	BASTIA	2B	13	32		46	0
UMEA	NOUMEA	,	31	31		16	12
BURGES	CHATEAUROUX	36	28	28		6	4
RIS	PARIS-08EME	75	28	28		22	0
ONTPELL	RODEZ	12	16	27		19	0
JON	CHAUMONT	52	27	27		0	0
GERES	LAVAL	53	27	27		17	0
ENOBLE	GAP	5	26	26		14	2
EN	AUCH	32	24	24		25	3
OM	PUY (LE)	43	23	23		21	1
EN	ALENCON	61	23	23		10	4
ULOUSE	FOIX	9	21	21		12	1
RIS	PARIS-01ER	75	17	17		9	1
EN	CAHORS	46	16	16		15	1
EN	CHERBOURG	50	16	16		15	2
PEETE	PAPEETE	,	10	10		10	0
OM	AURILLAC	15	8	9		6	0
MOGES	GUERET	23	8	8		2	0
MOGES	TULLE	19	4	4		20	0
MES	MENDE	48	4	4		7	0
INT-PIER	SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	,	3	3		2	0
SANCON	LONS-LE-SAUNIER	39	2	2		73	0
UMEA	MATA-HUTU	,	0	0		0	0

RAPPORT

DE

**LA MISSION D'ÉTUDE SUR L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DES
ORGANISMES CHARGÉS DES ÉTRANGERS**

Présenté par :

MADAME MARIE-ANTOINETTE LALLEMAND
CONSEILLER D'ÉTAT, COORDONNATRICE DE LA MISSION,

MONSIEUR YVES CARCENAC
INSPECTEUR GENERAL DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR JEAN-FRANÇOIS NOUAILLE-DEGORCE
INSPECTEUR GENERAL DE L'ADMINISTRATION,

MADAME DOMINIQUE COMMARET
INSPECTEUR GENERAL ADJOINT DES SERVICES JUDICIAIRES,

MONSIEUR HENRI LECLERCQ
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

MONSIEUR JEAN GARBE
INSPECTEUR DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

MADAME MIREILLE GAÜZÈRE
INSPECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES,

MONSIEUR XAVIER PRÉTOT
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MONSIEUR ALEXANDRE GOHIER DELRE
INSPECTEUR DE L'ADMINISTRATION,

MADAME LISE DRIENCOURT
CONSEILLER AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS,
RAPPORTEUR

N O T E D E S Y N T H È S E
--

- MAI 1997 -

Par lettre du 25 septembre 1996, le Premier ministre a chargé une mission composée d'un conseiller d'Etat et de membres de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des affaires étrangères, d'analyser l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés de la gestion des étrangers et de *"se prononcer sur l'adéquation des structures, des procédures, des effectifs et des moyens budgétaires aux objectifs poursuivis et proposer, le cas échéant, les modifications de compétences, d'organisation et de gestion nécessaires"*.¹

Par rapport à son cahier des charges initial², la mission a été déchargée des questions relatives au travail illégal, les grandes lignes du décret relatif à la lutte contre le travail clandestin ayant fait l'objet d'un arbitrage interministériel le 17 octobre 1996.

Tout étranger vivant en France ayant des rapports fréquents avec diverses administrations, la mission ne s'est pas penchée, sauf exceptions, sur les cas où il est traité de la même façon qu'un ressortissant français. Elle s'est attachée plus particulièrement aux services et procédures spécifiquement destinés aux étrangers.

Dans cette perspective, la mission a procédé d'une part à des entretiens avec les responsables des principaux services centraux intéressés, d'autre part à des enquêtes de terrain dans sept départements métropolitains, dans dix services traitant de la nationalité et dans un poste diplomatique et consulaire (Tunisie)³. Elle a élaboré ses propositions à droit constant quant aux règles de fond mais ne s'est pas interdit d'accompagner, si nécessaire, ses recommandations de suggestions de modifications législatives ou réglementaires, lorsque celles-ci paraissaient de nature à favoriser la mise en oeuvre effective des objectifs de la réforme de l'Etat.

L'ampleur et la diversité de son cahier des charges ont conduit la mission à **articuler ses travaux autour des quatre grands domaines** qui appellent des interventions spécifiques de l'administration à l'égard des étrangers.

Le rapport, présenté en quatre cahiers, rassemble l'ensemble des constats et des propositions de la mission concernant respectivement les conditions d'entrée et de séjour, les modalités de sortie du territoire, l'accueil et l'intégration, l'acquisition et la preuve de la nationalité française. Chacun de ces cahiers comporte une récapitulation détaillée des mesures proposées et de leurs modalités de mise en oeuvre.

¹ annexe 1 : lettre de mission

² annexe 2 : cahier des charges

³ annexe 3 : liste des personnes rencontrées et services visités

I - VISAS - ENTREE - SEJOUR

Outre la masse des dossiers à traiter (3,3 millions d'étrangers titulaires d'une carte de séjour, 600 000 titres délivrés ou renouvelés dans le cours de l'année, près de 2 millions de visas par an), la difficulté que rencontrent les services concernés résulte de l'opposition qui peut exister entre les impératifs de contrôle des flux migratoires et la nécessité de ne pas entraver les courants d'échanges et les mouvements de personnes sur lesquels reposent le maintien et le développement de la présence politique, économique et culturelle de la France dans le monde. La question revêt une acuité particulière dans les pays qui ont été anciennement sous souveraineté française et qui sont précisément ceux qui sont à l'origine des flux migratoires les plus importants : l'influence qu'y exerce la France est directement liée à la densité des échanges humains.

Dans l'ensemble, les services s'acquittent de leurs tâches de façon satisfaisante. Les insuffisances constatées, tant au niveau des préfectures que des consulats, concernent essentiellement les moyens en personnels (effectifs, qualification et taux d'encadrement). Si la mise en oeuvre d'actions systématiques de formation peut constituer un palliatif utile, il n'est pas certain qu'elle soit suffisante pour des personnels de guichet dont l'appréciation personnelle est susceptible d'être, en fin de compte, déterminante. D'autre part, malgré un effort régulier d'amélioration des installations, les conditions matérielles de l'accueil laissent encore trop souvent à désirer. Elles sont, particulièrement à l'étranger, l'objet de plaintes et de critiques qui, en projetant une image négative de notre politique de contrôle des flux migratoires, ne tardent pas à déboucher sur une contestation de ses moyens, voire de son principe. Une amélioration des conditions matérielles de sa mise en oeuvre paraît à tous égards souhaitable.

Outre une indispensable mise à niveau générale des moyens, au besoin par redéploiement, les mesures proposées concernent chacune des procédures en cause.

S'agissant des **visas**, la prise en compte des intérêts de la France dans le monde devrait conduire - compte tenu de ce que le système joue déjà efficacement son rôle de filtre - à **moduler de manière plus souple les conditions de leur délivrance**, selon les pays d'origine et selon la situation personnelle des demandeurs. Il existe de nombreux cas où des contrôles allégés et l'octroi de visas d'utilisation plus large pourrait être pratiqués sans qu'il en résulte de risques sur le plan migratoire. Une mise en oeuvre satisfaisante de la réglementation implique, d'autre part, un renforcement de la coopération entre les pays de l'espace Schengen et, sur le plan national, une collaboration opérationnelle plus effective et plus étroite entre les services qui relèvent des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur (consulats, préfectures et DICCILEC).

En matière **de titres de séjour**, la mission s'est attachée à analyser la mise en oeuvre concrète des procédures sur le fondement des études de terrain. Elle a constaté une diversité des pratiques selon les sites, qui, outre les conditions locales en matière d'effectifs, résulte en bonne logique du fait que les titres de séjour sont délivrés sous la seule responsabilité des préfets, qui conservent la possibilité d'accorder un titre quelle que soit la situation du demandeur, sauf aux personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire.

La mission formule des recommandations tendant à **simplifier résolument la délivrance des titres** dans le souci d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur, ainsi que la sécurité juridique des décisions. Elle préconise ainsi la suppression des titres de séjour délivrés aux ressortissants de l'Union Européenne, qui représentent aujourd'hui environ un tiers du total des titres délivrés. On peut estimer qu'environ 400 agents des préfectures sur 2 200 au total sont occupés à la délivrance de ces titres. Les effectifs ainsi libérés devraient être prioritairement redéployés sur les services des étrangers des préfectures. En outre le taux d'encadrement de ces services devrait être accru et la motivation des agents encouragée.

Pour les **ressortissants des pays tiers**, la mission propose, outre l'amélioration des conditions d'accueil, la **simplification des procédures d'autorisation de travail** aujourd'hui régies par une vingtaine de circulaires, ainsi que la suppression, pour l'introduction des travailleurs étrangers, de la publication systématique de l'offre d'emploi à l'agence locale pour l'emploi. Des améliorations sont également proposées quant à l'application de la procédure du **regroupement familial**.

La mission tient enfin à **appeler l'attention sur la multiplication du nombre d'autorisations provisoires de séjour et documents précaires** qui alourdissent la tâche des services, maintiennent les étrangers dans une situation incertaine, notamment au regard du séjour, de l'accès au travail et à la protection sociale, et créent en définitive des difficultés de toute nature.

En matière d'asile, la difficulté naît du détournement fréquent de la procédure à des fins étrangères à la protection prévue par la convention de Genève. Confronté à cette situation, dont il a bien intégré les risques dans son organisation et ses méthodes, l'OFPRA a vu le taux de ses décisions d'admission au statut de réfugié descendre, ces deux dernières années, à moins de 20 % du nombre des demandes (contre 70 % au début des années 1980). Les recommandations de la mission portent principalement sur les points suivants :

- prévention des demandes infondées et réduction des risques d'installation clandestine : celles-ci passent essentiellement par une **accélération des délais d'instruction** qui sont encore trop longs et par un **durcissement des modalités de dépôt et de traitement des demandes de réexamen** ;
- fonctionnement de l'OFPRA : il convient de **renforcer les services d'instruction de l'Office** (par redéploiement interne des moyens), de conduire en leur sein une action résolue de formation continue, et de résoudre les problèmes que pose l'étroitesse des corps qui ont permis d'assurer la titularisation des agents de l'OFPRA ;
- **asile territorial** : cette forme de protection, temporaire et nouvelle, accordée à des personnes menacées dans leur pays d'origine mais dont la situation ne correspond pas aux critères de la convention de Genève (cas des Algériens notamment), répond à un besoin de plus en plus avéré ; les **conditions de sa mise en oeuvre**, encore très restrictives, devraient toutefois être **revues et consolidées** ;

- accompagnement social des demandeurs d'asile : coûteux pour les finances publiques, il demeure pourtant très insuffisant ; outre une formation des agents des administrations concernées, la mission préconise des **aménagements de la procédure de versement de l'allocation d'insertion**.

II - SORTIE DU TERRITOIRE

En ce qui concerne l'éloignement, il résulte des observations de la mission qu'en 1996, sur 44.000 mesures prononcées, seules 30% d'entre elles ont été effectivement exécutées. Ce taux atteint toutefois 50 % pour les mesures notifiées à personne. La raison première de cette inefficacité relative réside dans la difficulté que rencontrent les services à identifier l'étranger en situation irrégulière, qui est la plupart du temps démunie de tout document d'identité ou de voyage. La complexité, l'enchevêtrement, parfois même la redondance des procédures juridictionnelles de protection des libertés publiques ou individuelles mises en place et qui, pour une large part, découlent de la dualité des ordres de juridiction, méritent également d'être soulignés.

Régularité des conditions d'interpellation, recherche constante et accumulation des indices de nationalité, souci permanent de la coordination entre les différents intervenants constituent les conditions essentielles de l'amélioration de l'effectivité des mesures de reconduite à la frontière. La traduction dans les faits de ces trois objectifs passe notamment par le respect des règles régissant les contrôles d'identité, par une amélioration de la qualité rédactionnelle des procès-verbaux d'interpellation, par la signalisation systématique des étrangers en infraction et, à terme, par la constitution et la consultation du fichier Eurodac. Elle passe ensuite par la constitution, l'alimentation et la transmission aux autorités successivement concernées d'une **cote de personnalité** enrichie des copies des pièces contenant les indices de nationalité relatifs à chaque étranger susceptible d'éloignement et par une mise en oeuvre plus volontariste de la procédure de libération conditionnelle sans consentement en vue de l'expulsion. Elle suppose enfin le développement de cellules **d'identification auprès des établissements pénitentiaires** recevant de nombreux étrangers éloignables ainsi que l'adjonction progressive d'accords ou de **clauses de réadmission** aux conventions bilatérales qui unissent la France à certains pays anciennement sous souveraineté française.

Au delà de ces propositions pragmatiques, la mission s'est interrogée sur la faisabilité de certaines voies de simplification et d'amélioration des procédures. Ecartant volontairement celles qui ne lui paraissaient pas suffisamment concilier efficacité et respect des principes constitutionnels ainsi que des conventions internationales auxquelles la France a souscrit, elle a, en revanche, estimé possible - sous réserve de l'appréciation du Conseil Constitutionnel - une **extension limitée de la compétence du juge de la prolongation de la rétention**. Fondée sur l'intérêt d'une bonne administration de la justice, cette proposition permettrait l'examen en un seul trait de temps de la régularité des conditions d'interpellation de l'étranger, de son placement en rétention et de la saisine du juge judiciaire.

Il paraît également souhaitable **que le prononcé, par le juge pénal, de la peine d'interdiction du territoire à titre principal et avec exécution provisoire vaille explicitement autorisation, en tant que de besoin, de prolonger la rétention administrative subséquente pour une durée maximale de six jours**, ce qui supprimerait, dans ce cas, l'intervention immédiate du juge délégué. Enfin les débats devant le juge judiciaire ou administratif devraient **mieux respecter le principe de la contradiction**, ce qui suppose la présence du ministère public, certes facultative mais particulièrement utile quand il s'agit, dans certaines situations très médiatisées notamment, de rappeler la règle de droit, ainsi que celle plus systématique du représentant du préfet, rien n'interdisant à ce dernier de missionner à cet effet un avocat spécialiste du droit des étrangers.

Enfin, la relative inadaptation du nombre, de la localisation et de la capacité d'accueil des **centres de rétention**, l'inadéquation du partage actuel des attributions de gestion de ces centres entre les différents départements ministériels, la prise en considération de l'exercice effectif des droits reconnus aux étrangers qui y séjournent et de leur état sanitaire ont conduit la mission à proposer la mise en chantier d'une réflexion appropriée sur l'accompagnement social et médical des étrangers retenus, puis à tracer les orientations générales de la politique immobilière de ces centres et de la réattribution des compétences d'intervention de chaque ministère.

En ce qui concerne **l'aide au retour**, la mission a constaté que les trois procédures gérées par l'OMI ne touchent désormais qu'un nombre limité de bénéficiaires : au total, le rythme des départs aidés porte en effet sur moins de 3 000 personnes par an.

L'efficacité de ces dispositifs passe par la mise en oeuvre de nouvelles orientations, qui appellent une concertation étroite entre les ministères et organismes concernés. La mission a formulé deux propositions :

- une **articulation de l'aide au retour et de la coopération** avec les pays d'origine à forte émigration : ceci implique un soutien technique de la part des missions de coopération placées auprès de nos ambassades et un apport financier renouvelé du Fonds d'aide et de coopération. Sous réserve de son évaluation, il s'agirait de poursuivre le programme expérimental "Développement local-migration" et de l'élargir à d'autres pays que les riverains du fleuve Sénégal, en stabilisant les sources de financement des aides aux migrants porteurs de projets économiques ;

- une **extension des bénéficiaires de l'aide publique à la réinsertion** : celle-ci pourrait être étendue à d'autres catégories d'étrangers en situation précaire, percevant l'allocation de solidarité spécifique ou le revenu minimum d'insertion ; au-delà de cette mesure, partiellement gagée par l'activation de ces allocations, il conviendrait de tester, dans le cadre d'une expérimentation principalement financée par l'OMI, l'intérêt d'un élargissement de cette aide à d'autres publics.

III - ACCUEIL ET INTEGRATION

Sans perdre de vue que nombre de difficultés sociales sont communes aux Français et aux résidents étrangers, la mission a estimé que, dans la période actuelle, il demeurerait préférable de maintenir des mesures et des structures spécifiques pour favoriser l'accueil et l'intégration des populations étrangères.

Ses constats et ses propositions s'articulent autour de quatre thèmes :

- **l'adéquation des dispositifs aux objectifs de cohésion sociale** : la mission propose de supprimer, lorsqu'elles subsistent en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle et les traités internationaux, les conditions liées à la nationalité pour le droit à certaines prestations sociales. Par ailleurs, certaines dispositions législatives et réglementaires relatives à l'accès des étrangers aux soins ne sont pas appliquées. La mission demande que soient rappelées les procédures garantissant, pour des motifs de santé publique, l'accès effectif des étrangers en situation irrégulière à l'aide médicale.

Dans le prolongement du programme gouvernemental présenté au Conseil des Ministres du 26 mars 1997, elle préconise que la politique des pouvoirs publics en matière d'intégration soit éclairée par une **"note générale d'orientation" du Premier ministre**. Elle recommande de maintenir la spécificité de la réserve nationale dite du 1/9ème destinée au logement des immigrés, notamment pour financer la rénovation urgente de certains foyers, de conserver les enveloppes déconcentrées particulières affectées au logement de ces populations et de mieux articuler la politique de l'intégration avec la politique de la ville.

- **l'organisation de l'appareil institutionnel à l'échelon central** : la mission souligne l'intérêt de "mieux coordonner l'animation" d'un dispositif qui intéresse nécessairement la plupart des départements ministériels. Il importe que, dans l'organisation gouvernementale, un ministre soit en charge de l'animation et de la coordination interministérielle du volet "social" de l'action à destination des étrangers et puisse s'appuyer sur un service central spécifique. Selon l'arbitrage qui sera fait en matière de service central de la nationalité (cf. 4ème cahier), il pourrait s'agir, soit de la direction de la population et des migrations dans son organisation actuelle, soit d'une structure regroupant ses composantes hors sous-direction des naturalisations avec, le cas échéant, une fusion des fonctions de responsable de cette entité administrative et de celles exercées aujourd'hui par le "délégué à l'intégration". Afin de donner un élan nouveau aux procédures de coordination, il est suggéré de réunir au début de chaque année le Comité interministériel de l'intégration, qui pourrait valider et actualiser la "note générale d'orientation" évoquée ci-dessus.

- **la relation entre l'Etat et les grands opérateurs** : en matière d'intégration, l'Etat est amené à déléguer plutôt qu'à agir directement. Il s'appuie donc sur un réseau d'organismes publics et privés, dont les plus importants sont placés sous sa tutelle. Cette tutelle est trop souvent centrée sur le suivi administratif et financier sans que la puissance publique ait, au préalable, suffisamment précisé ses orientations politiques. La mission estime indispensable de **mieux articuler la fonction d'orientation stratégique et la fonction de contrôle dans l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les grands opérateurs nationaux**. Dans cet esprit, elle suggère que la relation entre l'Etat et ses deux établissements publics - l'OMI et le FAS - soit redéfinie en utilisant de nouveaux instruments d'orientation et de suivi.

Les ministres ont adressé récemment une "lettre de mission" au président de l'OMI, qui fixe six objectifs prioritaires à l'organisme. C'est sur cette base que pourrait être précisée la "doctrine d'emploi" de l'Office, dont le rôle d'opérateur devrait être reformulé afin de recentrer ses missions sur quelques "publics cibles" et sur quelques fonctions principales.

S'agissant du FAS, l'objectif est de moderniser cet outil de la politique d'intégration. Trois mesures devraient y contribuer : l'élaboration d'un plan stratégique à moyen terme (1998 - 2000) ; l'extension de la déconcentration du Fonds, avec la généralisation à l'ensemble du territoire métropolitain des commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées et des délégations régionales ; enfin, la signature d'un "contrat d'objectifs" triennal entre l'Etat et l'établissement.

- **l'animation du dispositif au niveau déconcentré** : la politique d'intégration relève de l'action de terrain, ce qui justifie une organisation des partenariats au niveau déconcentré, sous l'autorité des préfets.

Le département est le niveau de mise en oeuvre des actions. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour faciliter la mise en cohérence des interventions sectorielles et la synergie des nombreux acteurs, tels que les plans départementaux et les comités de pilotage sectoriels ou à caractère plus général. La mission recommande aussi la réunion périodique autour du préfet d'une "équipe - projet" départementale à effectif restreint comprenant les responsables des principales administrations concernées, ainsi que la désignation par le préfet d'un "chef de projet délégué". Dans ce schéma, le niveau départemental doit bénéficier de l'appui technique et financier de l'échelon régional.

IV - ACQUISITION ET PREUVE DE LA NATIONALITE

C'est certainement dans ce dernier domaine que les dysfonctionnements constatés sont les plus lourds de conséquences pour l'usager du service public : ceci tient au fait que les étrangers sont de plus en plus nombreux à souhaiter acquérir la nationalité française puis prouver leur appartenance à la communauté nationale tandis que, dans le même temps, les administrations concernées, gênées par l'inadaption de leurs moyens humains et techniques aux évolutions de la demande, par la complexité et l'enchevêtrement des procédures, par la diversité des niveaux de décision, ne répondent généralement pas aux sollicitations des usagers dans des délais raisonnables et dans des conditions de sécurité suffisante.

Une **réformation en profondeur des structures administratives** paraît dans ces conditions particulièrement nécessaire. Elle pourrait se traduire :

- soit par la **création d'un service central unique de la nationalité, placé sous l'autorité du garde des sceaux** et regroupant l'ensemble des missions actuellement dévolues tant à la sous-direction des naturalisations du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration qu'au bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice ; cette solution a la préférence du coordonnateur de la mission, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des services judiciaires ; elle permettrait en effet de placer, sous une responsabilité ministérielle unique, l'ensemble des quatre volets de la nationalité (naturalisations, déclarations acquisitives de nationalité, délivrance des certificats de nationalité et suivi du contentieux) ;
- soit par la **reconstitution d'un service central de l'acquisition de la nationalité rattaché au ministère attributaire de la politique d'intégration** qui retrouverait ainsi l'ensemble de ses attributions, partiellement transférées en 1993 au ministère de la justice, sur les naturalisations et déclarations ; cette solution est souhaitée par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des affaires étrangères ; elle privilégierait le rassemblement des procédures d'acquisition dans une direction unique gérant par ailleurs les questions relatives à la population et responsable de la politique d'intégration des immigrés, dont l'accès à la nationalité symbolise fréquemment l'aboutissement.

Quelle que soit l'orientation retenue, celle-ci relevant en définitive de l'arbitrage gouvernemental, ce service devrait conserver la qualité de centre de responsabilité qui caractérise le fonctionnement actuel de la sous-direction des naturalisations de la direction de la population et des migrations et rentrer, en tout ou en partie selon le choix opéré, dans la nouvelle catégorie des **services à compétence nationale**.

Au niveau des **procédures**, les propositions retenues par la mission concernent à la fois la "**déconcentration fonctionnelle**" de l'**instruction des demandes de naturalisation**, la **déconcentration totale des décisions d'irrecevabilité**, la centralisation du dispositif de **délivrance des certificats de nationalité aux Français nés à l'étranger** et, à terme, la **déconcentration au niveau départemental de l'enregistrement des déclarations acquisitives à raison du mariage**.

Une **meilleure adéquation des moyens aux besoins**, obtenue pour l'essentiel par des apports temporaires lorsqu'il s'agira seulement de résorber les stocks existants ou par redéploiement des moyens lorsqu'il conviendra d'accompagner les transferts d'attributions proposés, la **formation adaptée et décroïsonnée** des personnels administratifs, la mise en place d'outils informatiques performants et compatibles entre eux, la **reconstitution d'un centre unique de mémorisation informatique de l'ensemble des décisions relatives à l'accès à la nationalité française ou à sa perte** constituent enfin, avec l'**amélioration des conditions d'accueil et d'information de l'usager** et indépendamment des réformes structurelles et procédurales envisagées plus haut, des objectifs de première urgence.


Marie-Antoinette LALLEMAND

Le Premier Ministre

Paris, le 25 septembre 1996

1264/96/SG

Madame le Conseiller d'Etat,

Lorsqu'il a adopté un ensemble de décisions et d'orientations en vue de réformer l'Etat le 29 mai 1996, le gouvernement a notamment décidé de confier à quatre inspections générales (administration, affaires sociales, affaires étrangères et justice) une mission d'analyse et de proposition sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et de ses établissements publics en charge de la gestion des étrangers

Depuis lors, la décision a également été prise, le 25 juillet 1996, de faire examiner par cette même mission les modalités techniques de création d'une délégation interministérielle de lutte contre le travail clandestin des étrangers, dépourvus ou non de titres réguliers, comme des ressortissants français (autorité de rattachement, répartition des compétences, relations avec les divers ministères concernés, devenir des structures existantes...).

Je vous remercie d'avoir accepté de coordonner les travaux de cette mission.

Vous trouverez, ci-joint, son cahier des charges. Il a été élaboré par le commissariat à la réforme de l'Etat en liaison avec les ministères concernés.

J'ai demandé aux ministres de la justice, des affaires étrangères, du travail et des affaires sociales, ainsi que de l'intérieur de donner toutes instructions utiles à leurs services et aux établissements publics placés sous leur tutelle pour faciliter votre tâche. Ces ministres saisiront également les inspections générales relevant de leur autorité et désigneront, dans les plus brefs délais et le 1er octobre au plus tard, les membres de celles-ci qui vous apporteront leur concours.

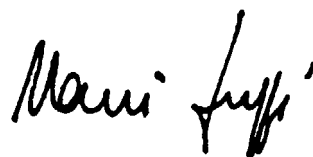
Madame Marie-Antoinette LALLEMAND
Conseiller d'Etat

CONSEIL D'ETAT
Palais-Royal
75000 PARIS RP

Il vous appartiendra, en liaison avec le commissariat à la réforme de l'Etat, de définir les modalités pratiques de travail de la mission, la répartition des divers sujets d'étude, d'en suivre le bon déroulement et de superviser la rédaction des conclusions et des propositions opérationnelles.

Un premier rapport relatif à la lutte contre le travail clandestin, élaboré principalement avec le concours de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, devra m'être remis pour le 15 novembre 1996. Vous me remettrez le rapport sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et de ses établissements publics en charge des étrangers avant le 31 janvier 1997.

Le gouvernement attache une importance particulière à cette mission. Je suis persuadé que vous saurez parvenir à des propositions novatrices et durables. Je vous en remercie par avance et vous prie de croire, Madame le Conseiller d'Etat, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, reading 'Alain Juppé' in a cursive style.

Alain JUPPÉ

MISSION D'ETUDE SUR LES SERVICES DE L'ETAT CHARGES DES ETRANGERS ET DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN

CAHIER DES CHARGES

I- ADAPTATION DES SERVICES DE L'ETAT CHARGES DES ETRANGERS

En application de la décision n° 12 du comité interministériel sur la réforme de l'Etat du 29 mai 1996, il est confié aux inspections générales de l'administration, des affaires sociales, des services judiciaires et des affaires étrangères une mission d'étude et de propositions pour:

- étudier les modalités de fonctionnement des services centraux et déconcentrés de l'Etat et de ses établissements publics gérant les dossiers relatifs aux étrangers et proposer des améliorations dans les domaines suivants :

- . octroi de visas,
- . entrée, séjour et circulation en France (notamment la délivrance des titres correspondants dans des lieux et par des services divers),
- . accueil et intégration
- . reconduite à la frontière (décision et modalités pratiques),
- . acquisition de la nationalité (notamment la production et la vérification des preuves ainsi que la délivrance des certificats de nationalité),
- . accès au marché de l'emploi,
- . lutte contre le travail clandestin.

- se prononcer sur l'adéquation des structures, des procédures, des effectifs et des moyens budgétaires aux objectifs poursuivis et proposer, le cas échéant, les modifications de compétence, d'organisation et de gestion nécessaires.

La mission examinera si le dispositif actuel est adapté aux réalités de l'immigration.

Elle fera notamment des propositions visant à :

- simplifier les procédures et réduire les délais observés dans les processus de décision aux niveaux central et local;
- améliorer la qualité juridique des décisions;

- éliminer les doubles emplois et, le cas échéant, réduire le nombre des intervenants, en appréciant l'efficacité actuelle du partage de compétences et de l'allocation des moyens, en particulier en matière d'acquisition de la nationalité par décret et par mariage, d'introduction de travailleurs et de regroupement familial, d'accueil et d'intégration des immigrés.

S'agissant plus particulièrement de l'acquisition de la nationalité, il conviendra d'examiner les suites données au rapport conjoint des inspections déposé en 1992, notamment en matière de simplification des structures, d'organisation des services, d'amélioration du travail interministériel et de déconcentration des procédures.

II- CREATION D'UNE DELEGATION INTERMINISTERIELLE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN

Dans le cadre des suites à apporter au rapport de MM. de Courson et Léonard sur la lutte contre la fraude, il a également été décidé, le 25 juillet dernier, de confier à la mission l'examen des modalités techniques de création de la délégation interministérielle instituée pour lutter contre le travail clandestin (rattachement de cette délégation, répartition des compétences, relations avec les différents ministères concernés, organisation de la délégation à partir de la mission interministérielle de lutte contre le trafic de main d'oeuvre et, éventuellement d'autres services...).

*
* *

Les travaux de cette mission devront s'inscrire dans le cadre des objectifs définis par la réforme de l'Etat: clarification des partages de compétences, meilleure prise en compte des besoins des usagers, accroissement de la sécurité juridique des décisions, allègement des administrations centrales, déconcentration du processus de décision, identification éventuelle de services déconcentrés à vocation nationale.

La mission, coordonnée par un membre du Conseil d'Etat, associera les ministères compétents et le commissariat à la réforme de l'Etat. Le rapport spécifique sur la délégation interministérielle de lutte contre le travail clandestin sera remis pour le 15 novembre 1996. Le rapport général sur les services en charge des dossiers d'étrangers sera achevé pour le 31 janvier 1997.

ANNEXE 2 (2)

SERVICES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS EN CHARGE DES ETRANGERS ET DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN

Les secteurs couverts par la mission d'étude sont les suivants:

I- L'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers

Les procédures en vigueur font intervenir plusieurs organismes et services:

- conception des textes : ministères de l'intérieur (DLPAJ), des affaires étrangères (DFAE), et de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (DPM)
- délivrance des visas: ministères des affaires étrangères (DFAE et consulats) et de l'intérieur (DLPAJ) pour les nationalités sensibles et les visas de long séjour;
- contrôle aux frontières: ministère de l'intérieur (DICCILEC), ministère de l'économie et des finances (DGDDI) et ministère de la défense (gendarmerie);
- entrée en France de travailleurs et de membres de leur famille: office des migrations internationales (OMI), ministère du travail et des affaires sociales (DDASS, DDTEFP, ANPE), ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (DPM), ministère de l'intérieur (DLPAJ, préfectures), maires ;
- accès au marché du travail : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (DPM) et ministère du travail et des affaires sociales (délégation à l'emploi, DDTEFP);
- décision en matière de séjour : ministère de l'intérieur (préfectures).
- demandes d'asile: office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) , ministère de l'intérieur (DLPAJ et préfectures), ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (DPM) pour l'accueil et l'hébergement;
- mesures d'éloignement: ministère de l'intérieur (préfectures, DICCILEC, DCSP), ministère de la défense (gendarmerie), interventions possibles du juge administratif et du juge judiciaire en cas de rétention administrative, ministère de l'aménagement, de la ville et de l'intégration (DPM) pour l'accompagnement social ;
- lutte contre les filières d'immigration: ministère de l'intérieur (DICCILEC);

II - L'acquisition de la nationalité française

On distingue 3 catégories de procédures d'acquisition de la nationalité française:

- les naturalisations et réintégrations : ministère de l'intérieur (DLPAJ, préfectures), ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (DPM);
- les déclarations au titre du mariage : ministère de la justice (tribunaux d'instance), ministère de l'intérieur (DLPAJ, préfectures), ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (DPM);
- les autres déclarations et les manifestations de volonté (procédure résultant de la loi du 22 juillet 1993) : ministère de la justice (tribunaux d'instance, DACS), ministère des affaires étrangères (DFAE), le cas échéant ministère de l'outre-mer (DAPAF).

III - La lutte contre le travail clandestin

Il s'agit aussi bien des ressortissants français ou étrangers munis d'un titre de séjour que des étrangers en situation irrégulière.

En première analyse, les services concernés sont : ministère de l'intérieur (OPJ de la police nationale, office central de la DICCILEC), ministère de la défense (OPJ de la gendarmerie), ministère du travail et des affaires sociales (inspecteurs du travail, mission interministérielle de lutte contre le travail clandestin -MILUTMO-), ministère de l'économie et des finances (DGDDI, DGI), ministère de la justice (DACG), Office des migrations internationales.

*

* *

Ministre de l'aménagement du territoire,
de la ville et de l'intégration

Le Ministre délégué à la ville
et à l'intégration

CAB/CHG/NT n° 145402

Paris, le 4 NOV. 1996

Le Directeur du Cabinet du Ministre de
l'Aménagement du Territoire,
de la Ville et de l'Intégration

Le Directeur du Cabinet du
Ministre délégué
à la Ville et à l'Intégration

Monsieur Jean-Marc SAUVE
Secrétaire Général
du Gouvernement

JES
qu'en pens
ce ?
(c'est l'omission
accidentelle ou l'choix
delibéré). Annexe
il faut rajouter
calland
qu'elle doit se
préciser de a sujet
dur

En m'a
chargé

OBJET : Mission d'Inspection sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers.

Réf. Votre note du 25 septembre 1996.

Nous accusons réception du cahier des charges élaboré par le commissariat à la réforme de l'Etat concernant la mission d'inspection sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat chargés des étrangers.

A la lecture du document que vous m'avez transmis, il apparaît que le volet "accueil et intégration des immigrés" n'est pas repris dans l'annexe du cahier des charges listant les secteurs couverts par la mission d'étude.

Cette présentation nous paraît devoir être corrigée pour que l'ensemble des services en charge des étrangers soient pris en compte et que l'accueil et l'intégration, chaînon essentiel entre l'entrée sur le territoire et l'acquisition de la nationalité, ne soient pas oubliés.

C'est pourquoi nous verrions que des avantages à ce que l'annexe du cahier des charges puisse être ainsi complétée afin que la mission garde sa cohérence d'ensemble conformément à l'ambition qui lui avait été initialement fixée.

me
ant
ard CASTERA

Joël HILY

35, rue Saint-Dominique - 75700 Paris

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ADMINISTRATIONS CENTRALES ET ORGANISMES NATIONAUX

PREMIER MINISTRE

- M. SAUVÉ, SECRETAIRE GENERAL DU GOUVERNEMENT,
- M. SILICANI, COMMISSAIRE A LA REFORME DE L'ÉTAT, ET SES COLLABORATEURS
- M. LONG, PRESIDENT DU HAUT CONSEIL DE L'INTEGRATION

MINISTERE DE LA JUSTICE

- M. AZIBERT, DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION PENITENTAIRE,
- M. CAVARROC, DIRECTEUR DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU,
- M. MOINARD, DIRECTEUR DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES,
- MME CHADELAT, SOUS DIRECTEUR A LA DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU,
- MME GORGEN, SOUS-DIRECTEUR DE L'EXECUTION DES DECISIONS JUDICIAIRES
- M. GRIGNON-DUMOULIN, ANCIEN CHEF DU BUREAU DE LA NATIONALITE,
- MME RENAULT, CHEF DU BUREAU DE LA NATIONALITE

MINISTERE DE LA DEFENSE

- M. PRÉVOST, DIRECTEUR GENERAL DE LA GENDARMERIE NATIONALE,

MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES

- M. ANGELIER, CHEF DU SERVICE DES ETRANGERS EN FRANCE,
- M. AMBROSINI, CHEF DU SERVICE CENTRAL DE L'ETAT-CIVIL ET SES COLLABORATEURS

MINISTERE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES

- M. GAUTHIER, DIRECTEUR DE L'ACTION SOCIALE ET SES COLLABORATEURS,

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- M. GUÉANT, DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE,
- M. FAUGÈRE, DIRECTEUR DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES,
- M. MASUREL, SOUS-DIRECTEUR DES ETRANGERS (DLPAJ),
- M. DE CROONE, ADJOINT AU SOUS-DIRECTEUR DES ETRANGERS (DLPAJ),
- M. BIZEUL, COMMISSAIRE DIVISIONNAIRE, D.C.I. DE ROISSY, ET SES COLLABORATEURS,
- M. HEUMANN, CHEF DU BUREAU DE LA NATIONALITE (DLPAJ)

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA VILLE ET DE L'INTEGRATION

- M. MOREAU, DIRECTEUR DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS,
- M. GAEREMYNCK, DIRECTEUR DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS,
- M. BRÉHIER, SOUS-DIRECTEUR DES NATURALISATIONS (DPM)
- MME LAJUGIE, AFFAIRES GENERALES (DPM - SDN),
- MME LE GUEVEL, INFORMATIQUE ET ORGANISATION (DPM - SDN),
- M. GIRAUDET, SERVICE GENERAL (DPM - SDN),

- Mlle LE MOING, CHEF DU BUREAU N°1 (DPM - SDN),
- M. DURAND, CHEF DU BUREAU N°2 (DPM - SDN),
- M. AUTEM, CHEF DU BUREAU N°3 (DPM - SDN),
- M. DAUBIGNY, DELEGUE INTERMINISTERIEL A LA VILLE,
- M. MEKACHERA, DELEGUE A L'INTEGRATION,

COMMISSION NATIONALE POUR LE LOGEMENT DES IMMIGRES (C.C.N.L.I.)

- M. PASCAL, PRESIDENT

FONDS D'ACTION SOCIALE (F.A.S.)

- MME CODACCIONI, PRESIDENTE DU FAS,
- M. TUOT, DIRECTEUR DU FAS

GROUPE DE RECHERCHE ET DE REALISATION POUR LE DEVELOPPEMENT RURAL DANS LE TIERS-MONDE G.R.D.R.

- M. ALLELY

OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES (OFPRA) & COMMISSION DE RECOURS DES REFUGIES (C.R.R.)

- M. DE BRESSON, PRESIDENT DE LA C.R.R., ET SES COLLABORATEURS,
- M. TERRAL, DIRECTEUR DE L'OFPRA, ET SES COLLABORATEURS

OFFICE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES

- M. CASTELLANI, PRESIDENT DE L'O.M.I.,
- M. KEENE, DIRECTEUR DE L'O.M.I.,
- MME LE DOCTEUR DELAVAL, CHEF DU SERVICE MEDICAL DE L'OMI

SERVICE SOCIAL D'AIDE AUX EMIGRANTS (S.S.A.E.)

- M. NICOLAY, PRESIDENT DU SSAE,
- M. ROCHE, DIRECTEUR DU SSAE,

DEPARTEMENT DE PARIS

- M. BART, PREFET, DIRECTEUR DU CABINET DU PREFET DE POLICE,
- M. COULON, PRESIDENT DU T.G.I. DE PARIS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. BESTARD, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE T.G.I. DE PARIS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. KRAFT, DIRECTEUR DE LA POLICE GENERALE A LA PREFECTURE DE POLICE, ET SES COLLABORATEURS

DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES

- M. MARLAND, PREFET DES ALPES-MARITIMES ET SES COLLABORATEURS,
- M. SALOMON, PRESIDENT DU T.G.I. DE NICE, ET SES COLLABORATEURS,
- M. ZIRNHELT, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE T.G.I. DE NICE, ET SES COLLABORATEURS,
- M. MARSHALL, PRESIDENT DU T.G.I. DE GRASSE, ET SES COLLABORATEURS,
- M. DURAND, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE T.G.I. DE GRASSE, ET SES COLLABORATEURS,
- M. AKLIOUAT, A.S.T.I.A.M.,
- M. AUBLET, D.D.A.S.S.,
- M. AVRIL, D.R.A.S.S. DE PROVENCE-COTE-D'AZUR,
- M. BOYER, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL D.D.T.E.F.P.,
- MME CALIFANO, A.T.E.,
- M. CARCUAC, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL RENSEIGNEMENTS GENERAUX,

- M. CHANTRAINE, SONACOTRA,
- M. CHEBIL, D.D.J.S.,
- M. CLAEMENS, SONACOTRA,
- M. CONVERTINI, DIRECTION REGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES,
- M. CORENWINDER, ASSOCIATION AIDE AUX MERES,
- M. DAVIN, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE,
- M. GRANDORDI, COMMANDANT DE POLICE, D.I.R.C.I.L.E.C. SUD,
- MME HONNORAT, F.A.S.,
- MME LAMAZOU, S.S.A.E.,
- M. LELOUCHE, INSPECTION ACADEMIQUE,
- MME LOPEZ, D.D.E.,
- M. MUNOZ, COMMISSAIRE DIVISIONNAIRE D.I.R.C.I.L.E.C.,
- MME NATALI, S.S.A.E.,
- M. PAICHER, F.A.S.,
- M. PETITJEAN, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL SECURITE PUBLIQUE,
- LIEUTENANT-COLONEL PODEVIN, COMMANDANT DU GROUPEMENT DE GENDARMERIE,
- M. ROUSSEL, D.D.A.S.S.,
- M. ROUYERE, DIRECTEUR REGIONAL DES DOUANES,
- M. SALADIN, RECTORAT,
- M. SCAVINO, COMMISSAIRE DIVISIONNAIRE D.D.I.C.I.L.E.C.,
- MME SOUQUES, D.D.J.S.,
- M. TOUMI, F.A.S.,
- MME VERGNON-BOUDARNAUD, DROIT DES FEMMES,
- M. VERHOGUEN, O.M.I.

DEPARTEMENT DU DOUBS

- M. LÉPINE, PREFET DE LA REGION FRANCHE-COMTE, PREFET DU DOUBS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. CATTEAU, PREMIER PRESIDENT DE LA COUR D'APPEL,
- M. LORANS, PROCUREUR GENERAL PRES LA COUR D'APPEL,
- M. CLERGET, PRESIDENT DU T.G.I. DE BESANÇON,
- M. NAHON, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE T.G.I. DE BESANÇON ET SES COLLABORATEURS,
- M. BAUD, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DE LA SECURITE PUBLIQUE,
- M. GUERIN, DIRECTEUR DU SERVICE INTERDEPARTEMENTAL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION ET DE LA
LUTTE CONTRE L'EMPLOI DES CLANDESTINS,
- M. GULDEMANN, D.D.T.E.F.P. DU DOUBS, ET SES COLLABORATEURS,
- LIEUTENANT-COLONEL JORRE, COMMANDANT LE GROUPEMENT DE GENDARMERIE DU DOUBS,
- M. MURAT, D.D.A.S.S. DU DOUBS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. NICOLAS, DIRECTEUR DU SERVICE REGIONAL DES RENSEIGNEMENTS GENERAUX,
- M. SUTTER, DIRECTEUR REGIONAL DES DOUANES

DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

- M. FRÉMONT, PREFET DU PAS-DE-CALAIS,
- M. PASQUIER-DE-FRANLIEU, PRESIDENT DU TGI D'ARRAS,
- M. WALLON, PROCUREUR PRES LE T.G.I. D'ARRAS
- M. EXPERT, PRESIDENT DU TGI DE BETHUNE,
- M. ROUSSEL, PROCUREUR PRES LE T.G.I. DE BETHUNE,
- M. LAFON-DE-LAGEMESTE, PRESIDENT DU T.G.I. DE BOULOGNE,
- M. LESIGNE, PROCUREUR PRES LE T.G.I. DE BOULOGNE,
- M. DEQUIOT, PRESIDENT DU T.G.I. DE SAINT-OMER,
- M. VALENSI, PROCUREUR PRES LE T.G.I. DE SAINT-OMER
- M. CAPAROS, DIRECTEUR DE LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES D'ARRAS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. COUSINAT, DIRECTEUR DU CENTRE HOSPITALIER DE LENS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. CHERVET, SECRETAIRE GENERAL DE LA PREFECTURE,
- M. HUMBERT, DIRECTEUR DE CABINET DU PREFET,
- M. PERES, SOUS-PREFET DE LENS,

- M. TILLARD, DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES DU DEPARTEMENT ET SES COLLABORATEURS,
- M. VANDEWYNCKEL, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES,
- M. WESTERMANN, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES,
- M. LE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE,
- M. LE DIRECTEUR DE L'U.R.S.S.A.F.,
- M. LE PRESIDENT DE LA COMMISSION MEDICALE DE L'ETABLISSEMENT DE LENS ET SES COLLABORATEURS

DEPARTEMENT DE LA SEINE-MARITIME

- M. PROUST, PREFET DE LA REGION HAUTE-NORMANDIE, PREFET DE LA SEINE-MARITIME,
- M. MUNIER, PRESIDENT DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE ROUEN,
- M. SCHMIT, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE TRIBUNAL DU GRANDE INSTANCE DE ROUEN,
- M. DOUGLAS, DELEGATION DEPARTEMENTALE DE L'ANPE,
- M. DRUBIGNY, SECRETAIRE GENERAL DE LA PREFECTURE,
- M. GILMANT, DIRECTEUR DE L'URSSAF, ET SES COLLABORATEURS,
- M. MONTOIS, DDTEFP, ET SES COLLABORATEURS,
- M. PELAT, DIRECTEUR DE LA CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE ET SES COLLABORATEURS

DEPARTEMENT DE LA SEINE-ET-MARNE

- M. CULTIAUX, PREFET DE LA SEINE-ET-MARNE, ET SES COLLABORATEURS,
- M. GURTNER, PRESIDENT DU T.G.I. DE MELUN,
- M. DAUVEL, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE, PRES LE T.G.I. DE MELUN,
- M. JEANNIN, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE T.G.I. DE MEAUX,
- Mlle DE BLAINVILLE, DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES,
- M. BUREL, DIRECTEUR DE L'AGENCE DE L'EMPLOI DE MELUN,
- M. CHAUVET, DIRECTEUR REGIONAL DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE,
- M. CHERASSE, DIRECTEUR DE LA CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE DE MELUN ET SES COLLABORATEURS,
- M. COMBESCURE, DIRECTEUR-ADJOINT DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET SES COLLABORATEURS,
- MME DUPONT, DIRECTEUR, DELEGUEE A L'ANPE DE MELUN,
- M. FANACHI, PRESIDENT DU T.A. DE MELUN,
- M. GANIBENQ, SOUS-PREFET DE MEAUX,
- M. GIUDICELLI, DIRECTEUR DE LA MAISON D'ARRET DE MEAUX,
- M. GOUTORBE, DIRECTEUR DU CENTRE DE DETENTION DE MELUN,
- M. HAAS, DIRECTEUR DU CENTRE DE RETENTION DU MESNIL-AMELOT,
- CAPITAINE LAURENT, COMMANDANT LA COMPAGNIE DE MEAUX,
- LIEUTENANT-COLONEL PAPIN, COMMANDANT-ADJOINT DU GROUPEMENT DE GENDARMERIE DE SEINE-ET-MARNE,
- M. TOURBEZ, DIRECTEUR DE LA MAISON D'ARRET DE MELUN

DEPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS

- M. DUPORT, PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. GUIGUE, PRESIDENT DU T.G.I. DE BOBIGNY, ET SES COLLABORATEURS,
- M. SIMONOT, PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE PRES LE T.G.I. DE BOBIGNY, ET SES COLLABORATEURS,
- M. AUGER, DIRECTEUR DE LA C.A.F. DE LA SEINE-SAINT-DENIS ET SES COLLABORATEURS,
- M. DELAVEAU, DIRECTEUR DE LA CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE DE LA SEINE-SAINT-DENIS ET SES COLLABORATEURS,
- M. ESCHENBRENNER, D.D.T.E.F.P. DE LA SEINE-SAINT-DENIS, ET SES COLLABORATEURS

TUNISIE

- MME BOSSIERE, MINISTRE CONSEILLER A L'AMBASSADE DE FRANCE A TUNIS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. BOSSIERE, CONSUL GENERAL DE FRANCE A TUNIS, ET SES COLLABORATEURS,
- M. DAMIRON, CHEF DE LA MISSION DE L'OMI

AUTRES ORGANISMES VISITES AU TITRE DE LA NATIONALITE

- SERVICE DE LA NATIONALITE DE "PARIS-FERRUS"
 - SERVICE CIVIL DU PARQUET DE NANTES
 - TRIBUNAL D'INSTANCE DE JUVISY
 - TRIBUNAL D'INSTANCE DE BOBIGNY
 - TRIBUNAL D'INSTANCE DE ROUEN
 - TRIBUNAL D'INSTANCE DE MONTPELLIER
 - TRIBUNAL D'INSTANCE DE MARSEILLE
 - TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES
-
- LES REPRESENTANTS DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE LA SOUS-DIRECTION DES NATURALISATIONS ET DU SERVICE CENTRAL DE L'ETAT-CIVIL